DE RECHTSSTAAT

WAARBORG VOOR EUROPESE BURGERS EN FUNDAMENT VAN EUROPESE SAMENWERKING

No. 87, januari 2014

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS
AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Commissie rechtsstatelijkheid binnen de Europese Unie

Voorzitter	Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Leden	Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer
	Mw. drs. K.M. Buitenweg
	Prof.dr. R.A. Lawson
	Mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden
	Mw. mr. W.M.E. Thomassen
	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Secretaris	Drs. J. Smallenbroek

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I Het belang van versterking van de rechtsstaat in de lidstaten: twee perspectieven 6

I.1 Het belang 6

I.2 Subsidiariteit, proportionaliteit en de rechtsstaat 10

I.3 Het debat over de rechtsstatelijkheid in de Europese Unie 11

II De rechtsstaat 14

II.1 Standaarden voor de rechtsstaat 14

II.2 Uiteenlopende uitwerkingen van de standaarden voor de rechtsstaat in drie rechtstradities 15

II.3 Maatschappelijke voorwaarden 17

II.4 Conclusie 18

III Benutting van bestaand instrumentarium en wenselijkheid van aanvullende initiatieven 19

III.1 De Verenigde Naties 19

III.2 De Raad van Europa 20

III.3 De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) 24

III.4 De Europese Unie 25

III.4.1 Informatievergaring en -voorziening 25

III.4.2 Evaluatie en toezicht 25

III.4.3 Sanctieprocedures 28

III.4.4 Juridische verplichtingen voor lidstaten en grondslagen voor verdere maatregelen 30

III.5 Toezicht binnen de lidstaten 32

III.6 Niet-gouvernementele organisaties 33

III.7 Conclusies 33

IV Een aanvullend initiatief 35

V Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 38

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Lijst met gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Op 19 april 2013 vroeg het kabinet de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) te adviseren over rechtsstatelijkheid in de lidstaten van de Europese Unie (EU). Het kabinet constateert dat de EU een rechtsgemeenschap is en dat een goed functioneren van de rechtsstaat in alle lidstaten daarom onmisbaar is. Vertrouwen tussen de lidstaten in de werking van elkaars rechtsstaat is essentieel voor het functioneren van onder andere de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de interne markt en de Economische en Monetaire Unie. De kernvraag van het kabinet is daarom of, en zo ja hoe, versterking van de rechtsstaat binnen de EU nader vorm kan krijgen. Daaruit volgt een aantal specifieke vragen. De adviesaanvraag is opgenomen als bijlage I.

De AIV stond voor de taak het zeer brede en veelomvattende onderwerp van deze adviesaanvraag te analyseren en toe te spitsen op praktische aanbevelingen. Met 'rechtsstatelijkheid' wordt kennelijk gedoeld op het goed functioneren van de rechtsstaat. In hoofdstuk I zal de rechtsstatelijkheid in de lidstaten vanuit twee perspectieven worden bezien: het perspectief van de burger en het perspectief van de Unie. Het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten is van groot belang voor Europese burgers en voor vrijwel alle vormen van samenwerking in de Unie. In hoofdstuk II wordt toegelicht wat onder de rechtsstaat moet worden verstaan. In hoofdstuk III passeert een aantal werkwijzen de revue om het goed functioneren van de rechtsstaat te bewaken en te versterken. In hoofdstuk IV wordt de vraag beantwoord of aanvulling daarvan wenselijk is, met name hoe *peer review* daaraan kan bijdragen. In het laatste hoofdstuk worden de gestelde vragen beantwoord.

De AIV heeft een gecombineerde commissie ingesteld om dit advies voor te bereiden onder voorzitterschap van prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin (CMR). De leden van de commissie waren mw. prof.dr. M.G.W. den Boer (CEI), mw. drs. K.M. Buitenweg (CMR), prof.dr. R.A. Lawson (CMR), mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden (CEI), mw. mr. W.M.E. Thomassen (CMR) en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV/CMR). Mw. mr.drs. M. de Jong was de ambtelijke contactpersoon. Drs. J. Smallenbroek voerde het secretariaat, ondersteund door dhr. O. de Roos en mw. J.G.M. van Laar (stagiairs).

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 24 januari 2014.

I Het belang van versterking van de rechtsstaat in de lidstaten: twee perspectieven

I.1 Het belang

In dit hoofdstuk wordt toegelicht dat het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van groot belang is vanuit twee perspectieven: dat van de burgers van de EU en dat van de samenwerking tussen de lidstaten van de EU. De AIV stelt voorop dat werking en versterking van de rechtsstaat altijd worden bepaald door een wisselwerking van de institutionele inrichting van de staat en de politieke en juridische cultuur van het land.

De EU en haar voorlopers, de Europese Gemeenschappen, zijn van meet af aan bedoeld als een rechtsgemeenschap, gedragen door gedeelde waarden en gericht op gezamenlijke belangen. Deze waarden zijn opgesomd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en brengen tot uitdrukking dat de EU haar legitimatie vindt in de rechten en belangen van de burgers. Artikel 2 luidt als volgt: ‘De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.’ Het vertrouwen in de Europese wetgeving en het beleid van de EU hangt mede af van de overtuiging onder de burgers dat de besluitvorming democratisch verloopt en dat bij de toepassing en handhaving daarvan de principes van de rechtsstaat in acht worden genomen. Daarbij gaat het er niet alleen om dat gezagsdragers zich strikt aan de regels houden, maar ook dat het respect voor de principes van de rechtsstaat onderdeel is van de politieke cultuur van een land.

Sinds het Verdrag van Maastricht zijn de burgers van de lidstaten ook burgers van de EU, zoals is vastgelegd in artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Het Hof van Justitie heeft deze bepaling zo uitgelegd dat burgers binnen de EU niet alleen de vrijheid hebben om binnen de EU te reizen, te werken en zich te vestigen waar zij willen, maar dat het burgerschap van de EU ook impliceert dat burgers eisen mogen stellen aan lidstaten waarvan zij niet de nationaliteit hebben. Zij hebben in andere lidstaten ook rechten.[1] Burgers mogen verwachten dat ze overal in de EU kunnen rekenen op passende bescherming en zekerheden en dat hun veiligheid is gewaarborgd, wanneer ze van hun vrijheden gebruik maken. Voor het vertrouwen van de Europese burgers in de rechtsstaat is dit essentieel. Uit empirisch onderzoek blijkt dat dit vertrouwen niet altijd aanwezig is. Het vertrouwen in regeringen en parlementen is laag onder burgers van de EU.[2] Een meerderheid van de burgers in de EU is het niet eens met de stelling dat de wet effectief en voor iedereen gelijk wordt toegepast en afgedwongen of dat de staat effectief corruptie bestrijdt. Een meerderheid heeft vertrouwen in het

1 Bijvoorbeeld zaak C-85/96 Martinez Sala, Jur. 1998, I-2691, zaak C-184/99 Grzelczyk, Jur. 2001, I-6193 en zaak C-138/02, Collins, Jur. 2004, I-2703.

2 European Commission, Standard Eurobarometer 79, public opinion in the European Union, Brussel, July 2013, p. 55.

nationale justitiële systeem, maar er zijn grote verschillen tussen de lidstaten.[3]

Dat de lidstaten van de EU daadwerkelijk als een rechtsstaat functioneren, is bovendien een voorwaarde voor de samenwerking op diverse terreinen, zoals de vrije interne markt en de justitiële en politiesamenwerking.

Hieronder wordt het belang van het goed functioneren van de rechtsstaat besproken voor een aantal beleidsgebieden, zowel vanuit het perspectief van de burger als vanuit het perspectief van de Unie. Daarnaast is van belang dat de geloofwaardigheid van het externe beleid van de EU – dat onder andere de bevordering van de rechtsstaat in derde landen tot doel heeft – mede afhangt van het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten. Dat wordt in de laatste alinea van deze paragraaf toegelicht.

Justitiële en politiesamenwerking
Een van de doelen van de EU is om een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te creëren, waarbinnen vrij verkeer van personen mogelijk is en overal evenwicht bestaat tussen (collectieve) veiligheid en individuele rechtsbescherming. Om die ruimte te realiseren is nauwe samenwerking tussen de lidstaten op strafrechtelijk terrein noodzakelijk. Door het vrij verkeer van personen kunnen burgers zich immers gemakkelijk verplaatsen tussen jurisdicties. Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kwamen tien kaderbesluiten tot stand ten aanzien van strafrechtelijke samenwerking, die zijn gebaseerd op wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen.[4] Door de inwerkingtreding van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel[5] werd binnen de EU het systeem van uitlevering van verdachten en veroordeelden tussen staten afgeschaft en vervangen door een systeem van verplichte overlevering tussen uitvoerende rechterlijke autoriteiten. De genoemde kaderbesluiten leiden ertoe dat de samenwerking tussen autoriteiten aanzienlijk wordt vereenvoudigd, als deze besluiten in nationale wetgeving zijn omgezet. Naar het oordeel van de AIV mag dat niet leiden tot aantasting van de effectieve rechtsbescherming van de burger. Mits alle lidstaten van de Unie als een rechtsstaat functioneren, kan de burger erop vertrouwen dat hij overal toegang tot de rechter heeft, mogelijkheden heeft om in beroep te gaan, kan worden bijgestaan door een advocaat en dat zijn zaak tijdig en in de openbaarheid wordt behandeld.

Verder vereist deze wijze van samenwerking dat de lidstaten voldoende vertrouwen hebben in het functioneren van de rechtsstaat in andere lidstaten. Dat dit vertrouwen niet overal en in alle opzichten aanwezig is, wordt erkend in documenten van de EU. Zo draagt het Stockholm Actieplan de Europese Commissie op in de periode 2010-2014 maatregelen voor te stellen die het wederzijdse vertrouwen zullen vergroten, waaronder versterking van de bescherming van rechten van de mens, voorstellen voor minimumnormen op het gebied van het strafprocesrecht, productie van handboeken en het aanbieden van opleidingen voor openbare aanklagers, advocaten en rechters.[6] Het tekort

3 Europese Commissie, Eurobarometer 385, Justice in the EU, Flash, Brussel, November 2013, p. 4.

4 M. Dane en F. Goudappel, European Criminal Law, in: S. Wolff, F. Goudappel en J. de Zwaan (eds.), Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm, T.M.C Asser Press, Den Haag 2011, p. 156.

5 Zie: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_nl.htm>, geraadpleegd op 4 november 2013.

6 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM(2010) 171, Brussel, 20 april 2010, pp. 9, 21-25.

aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten is mogelijk ook een verklaring voor het feit dat lidstaten traag zijn met het omzetten van kaderbesluiten die zijn gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning, in nationale wetgeving.[7]

De interne markt
De essentie van de gemeenschappelijke, interne markt is de realisering van een vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal en van een recht van vestiging. Alle bedrijven en Unieburgers dienen dezelfde economische rechten en plichten te genieten binnen alle lidstaten. Dit wil zeggen dat nationale overheden geen ongerechtvaardigd, direct of indirect, onderscheid mogen maken tussen eigen bedrijven en (economisch actieve) burgers en die van andere lidstaten. Het verbod van discriminatie naar nationaliteit/oorsprong c.q. het gelijkheidsbeginsel is daarmee de fundamentele grondslag van de interne markt. De interne marktregels worden gecompleteerd door regels terzake van een onvervalste mededinging, bescherming van het milieu, consumentenbescherming, aanbestedingsregels, et cetera.

Een hoge kwaliteit van de rechtsstaat in de lidstaten is een *conditio sine qua non* voor een effectieve economische samenwerking. Voor de uitvoering, handhaving en rechtsbescherming van de materiële regels van Unierecht is de EU in grote mate afhankelijk van de nationale rechtsordes. Een adequate inrichting en het goed functioneren van nationale rechtssystemen is dan ook van cruciaal belang voor het waarborgen van de gelijke behandeling waartoe EU-bedrijven en EU-burgers gerechtigd zijn. Als bedrijven in verschillende lidstaten zaken willen doen of Unieburgers in een andere lidstaat willen gaan werken, moeten zij erop kunnen vertrouwen dat zij niet direct of indirect gediscrimineerd worden. Ook moeten zij, als zij vermoeden dat ze toch worden gediscrimineerd, toegang hebben tot een adequaat functionerend rechterlijk apparaat. Een goed functionerende rechtsstaat is verder een belangrijk aspect van een aantrekkelijk investeringsklimaat. Als het functioneren van de rechtsstaat in een of meer lidstaten onder de maat is, kan dat gevolgen hebben voor het functioneren van de interne markt. Tekortkomingen van de nationale rechtssystemen zijn daarom niet alleen een probleem voor de lidstaten zelf, maar hebben invloed op het functioneren van de interne markt als geheel en beïnvloeden de rechten en plichten van burgers.

Asiel
Het goed functioneren van de rechtsstaat van de lidstaten is ook van belang voor de samenwerking binnen de EU op het gebied van asielzaken. Tekortkomingen in één lidstaat kunnen uitvoering van Europese afspraken bemoeilijken. Dat bleek onder andere uit de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).[8] M.S.S. was een asielzoeker die in België verbleef. Volgens de regels van het asielbeleid van de EU moest Griekenland de asielaanvraag behandelen en de asielzoeker terugnemen, omdat hij de EU in dat land was binnengekomen. België had M.S.S. daarom overgedragen aan Griekenland. Het EHRM oordeelde op 21 januari 2011 dat de detentie- en leefomstandigheden voor asielzoekers in Griekenland en het niveau van de Griekse asielprocedure niet voldeden aan minimale eisen en onder die omstandigheden was overdracht aan Griekenland niet aanvaardbaar. Dat impliceerde dat geen enkele lidstaat asielzoekers aan Griekenland mocht overdragen. Dit arrest

7 M. Dane en F. Goudappel, European Criminal Law, in: S. Wolff, F. Goudappel en J. de Zwaan (eds.), Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm, T.M.C Asser Press, Den Haag, 2011, p. 168.

8 M.S.S. tegen België en Griekenland, App. No. 30696/09 (EHRM, 21 januari 2011).

heeft kennelijk grote invloed gehad, want sindsdien hebben diverse nationale rechters overdracht van asielzoekers aan onder andere Italië en Malta tegengehouden om vergelijkbare redenen.[9] Beslissingen die worden genomen op grond van Europese regelgeving kunnen worden getoetst aan rechtsstatelijke en mensenrechtenstandaarden. Deze rechterlijke toetsing kan ertoe leiden dat Europese regelgeving niet mag worden toegepast. Lidstaten hebben belang bij de wijze waarop andere lidstaten het asielbeleid vormgeven en hoe zij de opvang van asielzoekers uitvoeren.

De lidstaten van de EU moeten de normen van de rechtsstaat niet alleen toepassen op personen die de nationaliteit hebben van lidstaten van de EU (de burgers van de Unie), maar op allen die zich op hun grondgebied bevinden. De normen van de rechtsstaat gelden ook voor burgers van andere landen en voor statelozen, als zij zich bevinden binnen de Unie. In de ontwikkeling van het Europees recht krijgen de rechten van personen die niet de nationaliteit hebben van een van de lidstaten steeds meer aandacht. De lotgevallen van asielzoekers uit Afrika die met gevaar voor eigen leven het Europese vasteland proberen te bereiken, wakkeren deze discussie aan.

Besluitvorming binnen de Europese Unie
Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon worden veel besluiten in de Raad van de Europese Unie genomen met gekwalificeerde meerderheid. Dat impliceert dat individuele lidstaten tegen hun wil gebonden kunnen worden aan een besluit van de Raad van de Europese Unie. In de praktijk wordt veelal geprobeerd consensus te bereiken. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan ertoe leiden dat een lagere Europese bescherming van (burger)rechten wordt overeengekomen dan in de sommige landen wenselijk wordt geacht. Vanwege de vervlechting van en de wisselwerking tussen de Brusselse en nationale besluiten is het in het belang van de lidstaten dat de rechtsstaat bij alle andere lidstaten op een hoog niveau staat.

Geloofwaardigheid van het externe beleid
De rechten en belangen van burgers en de intensiteit van samenwerking binnen de EU zijn interne redenen om aandacht te besteden aan het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van de EU. Daarnaast is bevordering van de rechtsstaat in derde landen een belangrijk aspect van het buitenlandse beleid van de EU. Volgens artikel 21 VEU is het internationaal optreden van de Unie onder meer gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen, waaronder de rechtsstaat. Voor de externe geloofwaardigheid van de Unie is het van belang dat het functioneren van de rechtsstaat binnen de Unie op een hoog niveau staat. Als de EU de rechtsstaat bevordert in derde landen terwijl de lidstaten op dat vlak ernstige tekortkomingen vertonen, zou de EU in feite met twee maten meten. Voorbeelden zijn het Europees nabuurschapsbeleid, de samenwerking met ontwikkelingslanden en handelsverdragen.

In het kader van het Europees nabuurschapsbeleid streeft de EU naar een zo groot mogelijke politieke samenwerking en economische integratie met de buurlanden in Oost-Europa, ten zuiden van de Middellandse Zee en in de zuidelijke Kaukasus. Het Europees nabuurschapsbeleid krijgt concreet vorm in bilaterale actieplannen tussen de EU en de individuele buurlanden, gericht op politieke en economische hervormingen. Daarin is onder andere vastgelegd dat de buurlanden streven naar versterking van democratie,

9 M. den Heijer, Life after M.S.S.: unfinished business, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 31/3 (2013), pp. 236-240.

mensenrechten en de rechtsstaat en dat de EU het betreffende buurland daarbij ondersteunt.[10]

In de preambule van de Overeenkomst van Cotonou wordt verwezen naar de rechtsstaat, die wordt gezien als een element van langetermijnontwikkeling. Verder stelt artikel 9 onder meer dat respect voor mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat, die het fundament vormen van het partnerschap tussen de EU en de ACS-landen[11], de uitgangspunten zullen vormen van het binnenlandse en buitenlandse beleid van de partijen. De EU voert regelmatig een politieke dialoog met individuele andere partijen bij het verdrag, waarbij ook het functioneren van de rechtsstaat aan de orde kan komen.

De bevordering van de rechtsstaat wordt verder genoemd in handelsverdragen die de EU heeft gesloten met derde landen, met bijvoorbeeld Mexico, Chili, Zuid-Afrika en CARIFORUM[12]. Daarin wordt verwezen naar het bevorderen van een goed functionerende rechtsstaat.

In het AIV-advies 'Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie' constateerde de AIV dat mensenrechten een belangrijk onderdeel zijn van de normatieve internationale identiteit van de EU, maar dat de EU er moeite mee heeft om de bewust gekozen committering aan mensenrechten in haar interne beleid waar te maken.[13] Ditzelfde verschil in ambitieniveau is zichtbaar tussen het interne en externe beleid voor bevordering van de rechtsstaat.

Aangezien de bevordering van de rechtsstaat een doelstelling is van het Europese externe beleid moeten de principes van de rechtsstaat bovendien worden gerespecteerd in verdragen tussen EU-lidstaten en derde landen. Dat gebeurt niet altijd. Zo stelde een verdrag tussen Italië en Libië uit 2004 Italië in staat asielzoekers te repatriëren naar Libië, dat geen partij is bij het VN-vluchtelingenverdrag. Daarmee werden de principes van de rechtsstaat niet gerespecteerd.

I.2 Subsidiariteit, proportionaliteit en de rechtsstaat

De vervlechting tussen de lidstaten van de EU is de laatste decennia sterk toegenomen en de vraag of nieuwe, verdergaande samenwerking noodzakelijk en wenselijk is, wordt steeds opnieuw gesteld. Nieuwe voorstellen voor regelgeving van de EU worden daarom getoetst aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De AIV plaatst daarbij een kanttekening. Bij de beoordeling van nieuwe voorstellen voor regelgeving van de EU zou niet alleen moeten worden getoetst op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, maar zou de regering ook in beschouwing moeten nemen welke invloed regelgeving kan hebben op het functioneren van de rechtsstaat in de Unie. Uitgaande van het principe van subsidiariteit stelt het kabinet dat het strafprocesrecht primair

10 Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie, advies nummer 44, Den Haag, juli 2005.

11 De ACS-landen zijn 79 landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, waarmee de EU een bijzondere relatie heeft.

12 The Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific states.

13 Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie, tussen ambitie en ambivalentie, advies nummer 76, Den Haag, juli 2011, p. 29.

een zaak voor de lidstaten is.[14] De AIV is van mening dat harmonisering van de op rechtsbescherming gerichte aspecten van het strafprocesrecht juist wel wenselijk is in het verlengde van eerder overeengekomen Europese afspraken, omdat alleen zo kan worden voorkomen dat burgers in andere landen op wezenlijke punten – zoals het verstaan van de tenlastelegging en de beschikbaarheid van rechtshulp – voor onaangename verrassingen komen te staan.

Overigens onderwerpt de Europese Commissie voorstellen voor nieuwe regelgeving al aan een *impact assessment*, waarbij de gevolgen voor de samenleving, de economie en het milieu in kaart worden gebracht. Deze beoordeling stelt de wetgever in staat na te gaan of er spanning bestaat tussen (de gevolgen van) het wetsvoorstel en de fundamentele beginselen van de Unie, zoals gelijkheid van recht. De *impact assessment* dateert van 2009 en wordt in 2014 vernieuwd.[15]

I.3 Het debat over de rechtsstatelijkheid in de Europese Unie

Dat *rule of law* en rechtsstaat noodzakelijke constitutionele uitgangspunten vormen voor de Europese integratie, is al sinds vele jaren duidelijk.[16] Het debat over de rechtsstatelijkheid in de lidstaten van de EU wordt ook al jaren gevoerd. Deze discussies zijn dus niet pas ontstaan door gebeurtenissen zoals de conflicten in Frankrijk rond de uitzetting van Roma, in Hongarije vanwege de aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, of in Roemenië, waar uitspraken van het constitutionele hof werden genegeerd. Deze conflicten hebben er wel toe bijgedragen dat de kwestie van de rechtsstatelijkheid hoger op de politieke agenda is gekomen. Enkele jaren geleden werd dit debat vooral gevoerd in het kader van de justitiële en politiesamenwerking, maar thans gaat het ook om andere beleidsterreinen. Hieronder wordt toegelicht hoe dit debat zich heeft ontwikkeld.

De Europese Commissie heeft in 2005 uitgesproken dat versterking van het vertrouwen tussen lidstaten essentieel is voor de aanvaarding van wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen. De beoordeling van de geloofwaardigheid en doeltreffendheid van nationale rechtsstelsels in hun geheel is noodzakelijk om het wederzijds vertrouwen te versterken dat de nationale rechtsstelsels aan hoge kwaliteitsnormen voldoen.[17]

In het programma voor het realiseren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de periode 2010-2014, het Stockholmprogramma, komt het onderling vertrouwen ook prominent aan de orde. In het programma wordt een aantal mogelijkheden opgesomd voor de vergroting van het vertrouwen tussen de lidstaten, zoals opleidingen van rechters en officieren van justitie, uitbreiding van netwerken en evaluatie van instrumenten gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning.[18]

14 Bijlage bij Tweede Kamer der Staten-Generaal 22112 nr. 1650, Inventarisatie EU-regelgeving op subsidiariteit en proportionaliteit, punt 20.

15 European Commission, Impact Assessment Guidelines, 2009; zie: <http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf>, geraadpleegd 4 november 2013.

16 Zie bijvoorbeeld Maria Luisa Fernandez Esteban, The Rule of Law in the European Constitution, Kluwer 1999.

17 Idem, p. 9.

18 Idem pp. 13-14.

Mede naar aanleiding daarvan besloten Duitsland, Frankrijk en Nederland een project te starten met als doel een methodologie voor evaluatie van strafrechtelijke samenwerking te ontwerpen en het onderlinge vertrouwen te versterken. De Europese Commissie financierde dat onderzoek. Het eindverslag daarvan is onlangs gepubliceerd.[19]

Dat de kwestie van het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van de EU tegenwoordig veel breder wordt opgevat dan de justitiële en politiesamenwerking, blijkt ook uit de terughoudendheid om Roemenië en Bulgarije toe te laten tot het Schengengebied. Beide landen hebben in 2011 al voldaan aan alle technische voorwaarden voor toetreding tot het Schengenacquis, maar onder andere Nederland en Duitsland stelden zich op het standpunt dat deze landen nog niet klaar zijn voor toetreding. De reden hiervoor is de aanhoudende corruptie in beide landen, met als gevolg dat de rechtsstaat niet gewaarborgd kan worden.[20]

De lessen uit het verleden hebben de Europese Commissie aanleiding gegeven om in 2011 de toetredingsprocedure te verzwaren[21] en de rechtsstaat tot het hart van het proces te maken; de hoofdstukken 23 *(Judiciary and Fundamental rights*) en 24 (*Justice, freedom and security*) zijn in de vernieuwde procedure naar voren gehaald. Inmiddels wordt deze nieuwe aanpak toegepast in de in juni 2012 gestarte onderhandelingen met kandidaat-lid Montenegro.[22]

In zijn toespraak *State of the Union 2012* riep de voorzitter van de Europese Commissie, José Manuel Barroso, op tot het instellen van een nieuw mechanisme, omdat de EU een bredere waaier van instrumenten nodig heeft, die de EU meer keuze geeft dan alleen die tussen de *soft power* van politieke overreding en de ‘nucleaire optie’ van artikel 7 van het Verdrag. Barroso herhaalde zijn pleidooi in zijn *State of the Union 2013*.

Het Europees Parlement (EP) heeft herhaaldelijk gewezen op de wenselijkheid van een nieuw mechanisme om de naleving van fundamentele waarden van de Unie te bewaken. In het *Fundamental Rights report 2010*, het *Fundamental Rights report 2012* en in het *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary* van rapporteur Tavares roept het EP de Commissie op voorstellen te doen. Het EP gaf zelf een voorzet voor een nieuw mechanisme. De EU zou een ‘Artikel 2-alarm agenda’ moeten creëren of een nieuw monitoringmechanisme. Daarnaast zou een groep van onafhankelijke deskundigen de bevoegdheid moeten krijgen aanbevelingen te doen hoe de EU zou kunnen reageren op inbreuken op de fundamentele waarden door de lidstaten. Het EP heeft onlangs een studie gepubliceerd waarin voorstellen worden gedaan voor een nieuw mechanisme.[23]

19 P. Albers e.a., Towards a common evaluation framework to assess mutual trust in the field of EU judicial cooperation in criminal matters, final report, 2013.

20 Zie: <http://www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2013/03/bulgarije-en-roemenie-voorlopig-nog-geen-volwaardig-lid-schengen.html>.

21 Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0666:EN:NOT>.

22 Zie: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf>.

23 The triangular relationship between fundamental rights, democracy and rule of law in the EU, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, October 2013, pp. 45-46.

Het onderwerp staat eveneens op de agenda van het Nederlandse parlement, zoals onder andere blijkt uit de motie van de leden Ormel en Dijkhof,[24] die begin 2012 met ruime meerderheid werd aangenomen. Een jaar later nam de Tweede Kamer de motie-Verheijen aan, eveneens met een ruime meerderheid.[25] Beide moties bepleiten dat de regering zich inzet voor periodieke monitoring van rechtsstatelijke ontwikkelingen in de lidstaten van de EU.

Het *Justice Scoreboard*, in maart 2013 gepresenteerd door Eurocommissaris Viviane Reding, verwijst naar het belang van het functioneren van de rechtsstaat voor de interne markt. Hierna wordt in hoofdstuk III dieper ingegaan op het *Justice Scoreboard*. Ook hieruit blijkt dat de aandacht zich niet meer alleen richt op de justitiële en politiesamenwerking, maar ook op andere beleidsterreinen.

De ministers van Buitenlandse Zaken van Denemarken, Duitsland, Finland en Nederland zonden in maart 2013 een brief aan de voorzitter van de Commissie, Barroso, waarin zij stelden dat de fundamentele waarden van de EU – democratie, rechtsstaat en mensenrechten – krachtig moeten worden beschermd. Zij zijn van mening dat een nieuw initiatief nodig is om de rechtsstaat in de lidstaten te beschermen.[26]

De Europese Commissie heeft aangekondigd begin 2014 een Mededeling te zullen publiceren over de inrichting van een initiatief voor het functioneren van de rechtsstaat in de EU.

Overigens is juist in de afgelopen maanden gebleken hoezeer de rechtsstaat ook door technologische ontwikkelingen onder druk kan komen te staan. De vertrouwelijkheid van elektronische communicatie wordt niet altijd gerespecteerd. Overheden en bedrijven kunnen *privacy*gevoelige informatie verzamelen over andere overheden, politici en burgers zonder dat deze zich daarvan bewust zijn. Dit zijn nieuwe bedreigingen voor de rechtsstaat, die de AIV in dit advies niet behandelt.

Hiervoor kwam vooral het functioneren van de rechtsstaat binnen de lidstaten aan de orde, maar ook de Unie zelf moet voldoen aan de eisen van de rechtsstaat. De AIV gaat in dit advies niet op dat vraagstuk in omdat de adviesaanvraag niet het functioneren van de EU als rechtsstaat betrof en omdat dat onderwerp vele andere dimensies heeft dan het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten. De AIV kan desgewenst over het functioneren van de EU zelf als rechtsstaat een separaat advies uitbrengen.

24 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33001 nr. 10.

25 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33551 nr. 2.

26 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33551 nr. 17.

II De rechtsstaat

De rechtsstaat is, zoals gezegd, een van de waarden waarop de EU is gebaseerd (artikel 2 VEU). Ook voor de Raad van Europa is de rechtsstaat een centraal begrip. In de verdragen van de EU en de Raad van Europa is geen omschrijving van de rechtsstaat te vinden; het begrip wordt vanzelf duidelijk geacht. In de politiek wordt echter onder 'rechtsstaat' niet altijd hetzelfde verstaan: sommigen denken primair aan de onafhankelijkheid van de rechtspleging, anderen eerder aan de handhaving van het recht om te voorkomen dat 'het recht van de sterkste' de doorslag geeft. Een volledig beeld van wat de rechtsstaat is (of zou moeten zijn) ontbreekt echter. Daarom wordt in dit hoofdstuk allereerst toegelicht wat onder de rechtsstaat kan worden verstaan. Daaruit zal blijken dat over de standaarden consensus bestaat, maar dat deze in de juridische tradities van de lidstaten op verschillende manieren zijn omschreven en uitgewerkt.

II.1 Standaarden voor de rechtsstaat

Het kabinet verwijst in de adviesaanvraag naar een rapport van de *European Commission for Democracy through Law* van de Raad van Europa (Venetië Commissie), het *Report on the Rule of Law* over het begrip rechtsstaat.[27] In het rapport wordt uiteengezet dat het Britse concept *rule of law*, het Duitse concept *Rechtsstaat* en het Franse concept *État de droit* verschillende oorsprongen hebben. Hoewel de onderliggende standaarden dezelfde zijn, heeft de rechtsstaat op uiteenlopende wijze vorm gekregen in deze landen. De Venetië Commissie constateert dat de notie van de rechtsstaat moeilijk te vinden was in communistische landen. In deze landen voerde de notie van socialistische legaliteit de boventoon. Er bestond geen algemeen concept van de rechtsstaat, maar de uitvoering van wetten stond centraal. Daar werd het recht eerder gezien als een instrument van de staat (*rule by law*), dan als een waarde die gerespecteerd moest worden.[28]

Op grond van een analyse van nationale en internationale juridische instrumenten, opvattingen van academici en rechters, komt de Venetië Commissie tot de overtuiging dat er niettemin consensus bestaat over de standaarden van de rechtsstaat. Deze omvatten de volgende elementen:

1. Legaliteit (voorrang van de wet): zowel individuen als publieke en private gezagsdragers moeten zich conform de wet gedragen. Gezagsdragers mogen alleen handelen op basis van een toegekende bevoegdheid en moeten binnen de beperkingen van de bevoegdheid handelen. Legaliteit impliceert ook dat niemand gestraft kan worden tenzij deze persoon de wet heeft geschonden. Overtredingen behoren te worden bestraft.
2. Juridische zekerheid: de tekst van wetten moet gemakkelijk toegankelijk zijn, de staat moet de wet respecteren en toepassen op een voorzienbare en consistente wijze. Wetten moeten voldoende precies zijn geformuleerd zodat individuen hun gedrag daarnaar kunnen richten. Die zekerheid impliceert niet dat discretionaire

27 European Commission for Democracy through Law, Report on the Rule of Law, Strasbourg, CDL-AD(2011)003rev., 4 april 2011.

28 European Commission for Democracy through Law, Report on the Rule of Law, Strasbourg, CDL-AD(2011)003rev., 4 april 2011, par. 33 op pp. 8 en 9.

bevoegdheden niet zijn toegestaan, maar de wet moet de reikwijdte van de discretionaire bevoegdheden vastleggen. Regels moeten helder en precies zijn. Wetten mogen geen terugwerkende kracht hebben in het strafrecht en ook niet in het burgerlijke en administratieve recht indien dat de belangen van burgers aantast, omdat dit strijdig is met de zekerheid. Uitspraken in laatste instantie mogen niet ter discussie worden gesteld.

3. Verbod op willekeur. Willekeur is handelen naar de gril van het ogenblik. Willekeur moet worden onderscheiden van discretionaire bevoegdheden, die de beslisser ruimte laten om een redelijke beslissing te nemen in het licht van het doel van een regeling. De discretionaire bevoegdheid behoort in wetgeving te zijn toegekend aan het overheidsorgaan of de functionaris die beslist en die wetgeving geeft ook de criteria die behoren te worden gehanteerd bij het nemen van een besluit. Bij willekeur is geen sprake van een besluit volgens criteria die zijn vastgelegd in een wettelijke regeling.
4. Toegang tot onafhankelijke en onpartijdige rechters. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak zijn aspecten van het democratische beginsel van de scheiding der machten. Rechterlijke procedures moeten eerlijk en openbaar verlopen en binnen een redelijke termijn worden afgesloten. Er moet een erkende, georganiseerde en onafhankelijke rechterlijke professie zijn, alsmede een organisatie die schendingen van de wet aanbrengt.
5. Respect voor mensenrechten die ook tot het concept rechtsstaat behoren: toegang tot het recht, het recht op een competente rechter, het recht gehoord te worden, het ne bis in idem principe, het principe dat maatregelen (die burgers schaden) geen terugwerkende kracht mogen hebben, het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, de onschuldpresumptie en het recht op een eerlijk proces.
6. Non-discriminatie en gelijkheid voor de wet. De wet is voor alle burgers gelijk, alle burgers zijn onderworpen aan dezelfde wetten. Niettemin is ongelijke behandeling toegestaan om materiële gelijkheid te realiseren.

II.2 Uiteenlopende uitwerkingen van de standaarden voor de rechtsstaat in drie rechtstradities

Als gevolg van historie en verschillen in de filosofische tradities hebben de standaarden van de rechtsstaat op verschillende manieren institutionele vorm gekregen in de *common law*-traditie, de Duitse rechtstraditie en de Frans-Romaanse rechtstraditie. Deze drie tradities hebben de institutionele vormgeving van de rechtsstaat in de meeste landen van de EU beïnvloed. Het concept wordt in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk aangeduid als respectievelijk *Rule of law, Rechtsstaat* en *État de droit*. Zo hebben de strijd tussen parlement en Koning in het Verenigd Koninkrijk, de revolutie van 1789 in Frankrijk en de ervaringen met het nationaalsocialistische regime in Duitsland een grote invloed gehad op de inhoud van deze begrippen en geleid tot verschillen in de institutionele vormgeving in deze landen. Desalniettemin kan op goede gronden worden gesproken van een gezamenlijke Europese rechtscultuur,[29] zoals ook in de jurisprudentie van het Hof van Justitie naar voren komt. Hieronder zal de historische ontwikkeling van de institutionele vorm in de drie landen niet worden toegelicht. De uiteenzetting blijft beperkt tot een beschrijving van de wijze waarop de rechtsstaat in deze drie landen vorm heeft

29 Zie Peter Häberle, Europäische Rechtskultur. Versuch einer Annähering in zwölf Schritten. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997.

gekregen in het staatsrecht.[30] Deze beschrijvingen pretenderen niet een grondige analyse te bieden van de rechtsstaat in deze drie landen, maar dienen slechts om duidelijk te maken dat rechtsstatelijke standaarden uiteenlopende staatsinrichtingen toelaten.

In de Britse opvatting van de rechtsstaat (*rule of law*) staat de parlementaire soevereiniteit voorop. Er is geen rechtsbron die grenzen stelt aan de wetgeving door het parlement. Het Verenigd Koninkrijk kent geen geschreven grondwet waarin onder andere de rechten van burgers zijn vastgelegd, er is geen hiërarchie van grondwet en wetgeving. De Britse rechtsbeginselen zijn te vinden in wetgeving, jurisprudentie en gewoonterecht. De *rule of law* is ontwikkeld in een *common law*-systeem waarin precedenten een belangrijke rol spelen. Rechters hebben daardoor een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de *rule of law*.

In de *rule of law* ligt het accent op legaliteit, dat wil zeggen dat alle overheidsoptreden een basis in wetgeving moeten hebben. Alleen het parlement kan (direct of indirect) bevoegdheden toekennen aan overheidsorganen. Burgers kunnen aan de rechter de vraag voorleggen of een overheidsorgaan zijn bevoegdheden heeft overtreden en of aan procedurele eisen is voldaan (legaliteit). Vanwege het monistische systeem op nationaal niveau is er geen strikte scheiding der machten tussen de uitvoerende en wetgevende machten, maar de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is wel groot.

De parlementaire soevereiniteit is een belangrijk kenmerk van de *rule of law*. Door de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EU en de inwerkingtreding van de *Human Rights Act* van 1998 is de parlementaire soevereiniteit minder absoluut, al zijn beide de uitvloeisels van besluiten genomen door het Britse parlement. EU-regelgeving is van hogere orde dan nationale wetgeving, een standpunt dat ook door Britse rechters wordt toegepast. De *Human Rights Act* maakt het mogelijk voor Britse burgers een klacht in te dienen bij nationale rechters op basis van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Indien rechters oordelen dat een wet niet strookt met het EVRM, is het uiteindelijk aan het parlement om te besluiten of de wetgeving al dan niet wordt aangepast. In dit systeem is de democratie uiteindelijk de garantie voor het voortbestaan van de *rule of law*.

Na de Tweede Wereldoorlog werd in de Bondsrepubliek Duitsland een grondwet van kracht waarin de menselijke waardigheid voorop werd gesteld. De Duitse grondwet staat aan de top van de hiërarchie van wet- en regelgeving. De grondwet bepaalt dat de artikelen over de menselijke waardigheid en over legaliteit niet mogen worden geamendeerd. Mensenrechten hebben daardoor een centrale plaats in het concept van de *Rechtsstaat*. In tegenstelling tot het Britse staatsrecht zijn er grenzen gesteld aan hetgeen het Duitse parlement in wetgeving mag bepalen. Voor de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht is de bescherming van de menselijke waardigheid bovendien een opdracht. Het beginsel van de legaliteit is in de grondwet vastgelegd; de wetgevende macht is gebonden aan de grondwet en de uitvoerende en rechterlijke macht zijn gebonden aan wetgeving. Verder kent Duitsland een uitgebreid stelsel van rechterlijke toetsing van overheidsoptreden aan de grondwet. Het constitutioneel hof speelt daarom ook een belangrijke rol in de bescherming van de *Rechtsstaat*. Ten slotte is Duitsland een

30 Deze uiteenzetting is voornamelijk ontleend aan G.E.T. Lautenbach, The rule of law concept in the case law of the European Court of Human Rights, Amsterdam 2012, pp. 33-49. Zie ook: R. Grote, *Rule of Law, Rechtsstaat* and *État de droit*, in: C. Starck (ed.), Constitutionalism, Universalism and Democracy, a comparative analysis, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, pp. 269-306.

federale staat, hetgeen voorkomt dat macht geconcentreerd kan raken, in aanvulling op de scheiding der machten. De *Rechtsstaat* is dus in de grondwet gedefinieerd en door machtenscheiding en rechterlijke toetsing van regelgeving en overheidsbeslissingen wordt de *Rechtsstaat* beschermd, zelfs tegen een parlementaire meerderheid.

Het Franse concept *État de droit* is sterk geïnspireerd door het Duitse concept *Rechtsstaat*. In Frankrijk is er – evenals in Duitsland – een hoogste wet, namelijk de grondwet. De Constitutionele Raad (*Conseil Constitutionnel*) ziet erop toe dat de wetgever zijn bevoegdheden niet overschrijdt en toetst wetgeving aan de grondwet en aan de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* van 1789, waarnaar de grondwet verwijst. De Constitutionele Raad was tot 2010 alleen bevoegd wetgeving op grondwettelijkheid te toetsen als deze nog niet is afgekondigd. In 2010 heeft het constitutionele landschap in Frankrijk een belangrijke wijziging ondergaan door de introductie van de *exception d'inconstitutionalité*. Dit maakt onafhankelijke constitutionele toetsing van wetten mogelijk nadat zij zijn aangenomen. De procedure houdt in dat partijen in een procedure de exceptie kunnen opwerpen, waarna (alleen) de *Cour de Cassation* en de *Conseil d'État* de vraag kunnen voorleggen aan de *Conseil Constitutionnel*. Indien de *Conseil Constitutionnel* de wet niet in overeenstemming met de grondwet acht, vindt de wet geen toepassing.

De AIV tekent hierbij aan dat in veel landen de rechterlijke macht dan wel een gespecialiseerde constitutionele rechter tot taak heeft, de grondwettigheid van wetten te beoordelen. Nederland kent deze constitutionele toetsing van wetgeving niet, maar wel de mogelijkheid wetten buiten toepassing te laten als die toepassing strijdig zou zijn met (bijvoorbeeld) verdragen inzake de rechten van de mens.

II.3 Maatschappelijke voorwaarden

Hierboven is vooral aandacht besteed aan de staatsrechtelijke aspecten van de rechtsstaat. Daarnaast zijn er maatschappelijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor het daadwerkelijk functioneren van een staat als rechtsstaat. Respect voor deze standaarden is echter niet vanzelfsprekend; dat respect moet onderdeel zijn van de politieke cultuur van een land.

De waarden die de EU als rechtsgemeenschap dragen, moeten niet alleen tot uitdrukking komen in gezamenlijke en onderling afgestemde rechtsregels, maar ook in de wijze waarop die regels worden toegepast en gehandhaafd. De *checks and balances* in de staatsinrichting moeten niet worden gezien als obstakels voor daadkrachtig bestuur, maar als de essentie van een democratische rechtsstaat. Dit is in hoge mate een kwestie van bestuurlijke en juridische cultuur en de bereidheid van gezagsdragers hiervan voortdurend rekenschap te geven. Daaruit moet het rechtsstatelijke karakter van de Unie in de dagelijkse praktijk blijken. Burgers hebben vertrouwen in de rechtsstaat als zij weten dat de overheid hun rechten respecteert en dat (procedurele) garanties daarvoor werken. Dat vertrouwen kan alleen ontstaan uit jarenlange ervaring. De overheid moet zich dus consequent en consistent in de geest van de rechtsstaat gedragen om dat vertrouwen bij de burger te laten groeien. Vertrouwen is gebaseerd op feiten, maar ook op gevoelens. Incidenten kunnen daarom het vertrouwen ernstig beschadigen.

De maatschappelijke voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat binnen een lidstaat zijn nauwelijks direct te beïnvloeden door actoren buiten die lidstaat.
De bevordering van de maatschappelijke voorwaarden ligt vooral op de weg van de gezagsdragers zelf en van niet-gouvernementele organisaties binnen de lidstaten. Wel

kunnen lidstaten elkaar aanspreken als de gezagsdragers rechtsregels toepassen en handhaven op een wijze die niet strookt met de beginselen van de rechtsstaat.

II.4 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de standaarden van het concept rechtsstaat ondanks terminologische verschillen duidelijk zijn. De Venetië Commissie heeft die standaarden nader omschreven. Een aantal standaarden ten aanzien van het concept rechtsstaat is uitgewerkt in meer specifieke verplichtingen en is vastgelegd in mensenrechtenverdragen, verklaringen en jurisprudentie. Zo kennen het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het EVRM met de bijbehorende protocollen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie relevante bepalingen, bijvoorbeeld over het recht op een eerlijk proces en het recht op een effectief rechtsmiddel.[31] Het EHRM heeft bovendien vele uitspraken gedaan, waarin de eisen zijn verhelderd ten aanzien van rechten genoemd in het EVRM, zoals het recht op een eerlijk proces. Het concept rechtsstaat is bepaald geen ongrijpbaar begrip. Nadere definiëring is niet noodzakelijk om een dialoog te kunnen voeren over het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten.

31 European Commission for Democracy through Law, Report on the Rule of Law, Strasbourg, CDL-AD(2011)003rev., 4 April 2011, par. 60, p. 12.

III Benutting van bestaand instrumentarium en wenselijkheid van aanvullende initiatieven

Zoals in hoofdstuk I uiteen is gezet, hebben de Europese burgers en lidstaten een legitiem belang bij de het functioneren van de rechtsstaat in alle EU-lidstaten. Het is daarom wenselijk dat de lidstaten de handhaving van de rechtsstaat in iedere lidstaat ook zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, waaraan institutioneel vorm moet worden gegeven binnen de EU.

Hieronder wordt besproken welke vormen van toezicht reeds bestaan inzake het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van de EU op mondiaal, regionaal en nationaal niveau, door internationale organisaties, door instituten binnen landen en door niet-gouvernementele organisaties. Met toezicht worden de activiteiten bedoeld van een orgaan dat uitspraken kan doen over het functioneren van de rechtsstaat in lidstaten van de EU, op basis van normen waaraan de lidstaten zich hebben gebonden. Een vorm van toezicht is toetsing aan juridisch vastgelegde normen, bijvoorbeeld aan de bepalingen van een verdrag dat de partijen tevens verplicht zich aan toezicht te onderwerpen. Maar toezicht kan ook worden uitgevoerd omdat staten zich politiek hebben gecommitteerd. Toezicht kan bijvoorbeeld de vorm hebben van oordelen op basis van evaluaties, adviezen van deskundigen of bindende uitspraken van rechters. Organisaties die in zeker opzicht de rechtsstaat bevorderen, maar niet als primaire taak hebben een oordeel te vellen, worden niet besproken.

III.1 De Verenigde Naties

Op mondiaal niveau zijn er geen verdragen die staten in algemene zin verplichten een rechtsstaat te zijn en deze te handhaven. Wel bevatten mensenrechtenverdragen relevante bepalingen. Met name het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten bevat een aantal mensenrechten dat de kern van het begrip rechtsstaat raakt, zoals het recht op leven (artikel 6), het verbod op marteling en onmenselijke behandeling (artikel 7), het recht op vrijheid en veiligheid en het verbod op arbitraire detentie (artikel 9), het recht op een eerlijk proces (artikel 14), het verbod op terugwerkende kracht van het strafrecht (artikel 15) en de gelijkheid voor de wet (artikel 26).

In het kader van de Verenigde Naties zijn tien mensenrechtenverdragen tot stand gekomen. In de meeste verdragen (c.q. in facultatieve protocollen bij deze verdragen) is bepaald dat individuen klachten kunnen indienen bij een toezichthoudend orgaan, dat bestaat uit onafhankelijke experts. Daarnaast kunnen deze organen gezaghebbende opinies publiceren over de interpretatie van de verdragsartikelen. De uitspraken over individuele klachten en de opinies van de toezichthoudende organen zijn niet bindend voor de partijen bij het verdrag, maar hebben wel groot moreel gezag.[32]

Ook houdt een aantal VN-organisaties zich bezig met de bevordering van de rechtsstaat. Verder maakt de Wereldbank indices die relevant zijn voor de rechtsstaat, namelijk de *World Governance Indicators* en de *Doing Business Index*. In dit advies worden deze verdragen en activiteiten van VN-organisaties niet verder besproken, omdat de relevante

32 Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, Het VN-Verdragssysteem voor de Rechten van de Mens: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, advies nummer 57, Den Haag, juli 2007.

normen ook zijn opgenomen in Europese verdragen, die krachtiger mechanismen kennen voor de handhaving van de verdragen.

III.2 De Raad van Europa[33]

In het kader van de Raad van Europa zijn standaarden ontwikkeld voor de rechtsstaat. De Raad van Europa speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van standaarden voor de rechtsstaat voor de landen van de EU, omdat alle lidstaten van de EU lid zijn van de Raad van Europa en partij zijn bij het EVRM. Daarom worden de Raad van Europa en haar organen hieronder uitgebreid besproken.

Artikel 3 van het Statuut van de Raad van Europa stelt onder andere dat alle lidstaten de beginselen van de rechtsstaat moeten aanvaarden. De bevordering van de rechtsstaat is één van de hoofddoelstellingen van de Raad van Europa, naast bevordering van mensenrechten en democratie. De Raad van Europa kent dan ook diverse mechanismen voor toezicht op het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten. De organen van de Raad van Europa vullen elkaar daarbij aan.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens
Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is opgericht bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Staten kunnen alleen lid worden van de Raad van Europa indien zij partij worden bij het EVRM. Dat impliceert dat landen de rechtsmacht van het EHRM aanvaarden. Individuen uit de lidstaten kunnen klachten indienen bij dit Hof over vermeende schendingen van het EVRM door de lidstaten nadat zij alle nationale rechtsmiddelen hebben uitgeput. Het Comité van Ministers ziet toe op de naleving van uitspraken van het Hof door de lidstaten.

Het EVRM kent een aantal bepalingen dat relevant is voor het concept rechtsstaat. Zo is in artikel 6 het recht op een eerlijk proces vastgelegd, in artikel 7 het beginsel dat personen alleen op basis van een wet mogen worden gestraft (legaliteitsbeginsel), in artikel 13 het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en in artikel 14 het verbod van discriminatie (gelijkheidsbeginsel). In jurisprudentie van het EHRM zijn deze verplichtingen nader gedefinieerd. Het Hof speelt daarom een belangrijke rol bij de normstelling en de handhaving van het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van de Raad van Europa. Hierboven is al verwezen naar de rol die het EHRM heeft gespeeld in de tenuitvoerlegging van het Europese asielbeleid (de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland, zie hoofdstuk I). In het algemeen kan worden opgemerkt dat, aangezien alle lidstaten van de EU partij zijn bij EVRM, het EHRM in individuele gevallen uitvoering van Europese regelgeving kan tegenhouden, mits het EVRM daartoe aanknopingspunten biedt. Nationale rechters zullen deze jurisprudentie meewegen in zaken die aan hen worden voorgelegd, zodat de arresten van het EHRM grote invloed op de uitvoering van Europese regelgeving kunnen hebben. De EU en de Raad van Europa voeren onderhandelingen over toetreding van de EU tot het EVRM. Het recht en de handelingen van de EU zullen na toetreding onderworpen zijn aan het extern toezicht van het EHRM. Dat zal de eenheid in de uitleg en toepassing van mensenrechten in geheel Europa bevorderen en het toezicht versterken. Overigens zal toetreding pas over enkele jaren een feit kunnen zijn, onder andere omdat alle lidstaten van de Raad van Europa (waaronder

33 Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, De Raad van Europa, minder en (nog) beter, advies nummer 33, Den Haag, oktober 2003.

alle lidstaten van de EU) het toetredingsverdrag moeten ratificeren.[34]

De organen van de lidstaten van de Raad van Europa moeten het EVRM implementeren in hun rechtssysteem, waarbij de uitleg die het EHRM aan dat verdrag geeft, leidend is. Bij de toepassing van het EVRM in de dagelijkse praktijk proberen rechters, wetgevingsambtenaren en andere actoren binnen de lidstaten de beginselen van de rechtsstaat te versterken binnen de rechtscultuur van de desbetreffende landen. De ontvankelijkheid van deze nationale actoren voor de Europese standaards mag niet worden onderschat.

De monitoringprocedures van het Comité van Ministers
Naast de rol die het Comité van Ministers vervult in de uitvoering van uitspraken van het EHRM, oefent het op vier andere manieren toezicht uit op verplichtingen van lidstaten.[35] Eén ervan is thematische monitoring. Het comité heeft regelmatig thema's vastgesteld, waarna het secretariaat een rapport opstelt over de situatie in alle lidstaten van de Raad van Europa ten aanzien van dat thema. De discussie over het rapport in het Comité van Ministers vindt plaats in beslotenheid. Naar aanleiding daarvan kan het comité bijvoorbeeld besluiten de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa te vragen informatie in te winnen of advies te geven, het comité kan zelf een verklaring uitgeven en het kan de kwestie aan de PA voorleggen. In 2007 is besloten deze procedure alleen nog op ad-hocbasis te benutten. Aangezien de discussies over de rapporten in beslotenheid plaatsvinden en vele documenten niet openbaar zijn gemaakt, is niet duidelijk of het Comité van Ministers na 2007 nog thematische monitoring heeft gepleegd.

Verder kan het Comité van Ministers de situatie in specifieke landen monitoren en actieplannen laten opstellen. Dat is onder andere gebeurd voor Moldavië, Georgië, Oekraïne en de Russische Federatie. In de derde plaats is monitoring ingesteld na toetreding van nieuwe lidstaten, waaronder Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië en Herzegovina, Servië en Montenegro. Ten slotte zijn er diverse intergouvernementele comités die aan het Comité van Ministers rapporteren over verdragen of specifieke thema's, zoals mensenrechten.

In het geval het Comité van Ministers oordeelt dat lidstaten niet aan hun verplichtingen voldoen, kan het comité aanbevelingen richten tot die lidstaat en een verzoek doen om informatie over uitvoering van de aanbevelingen. In het uiterste geval kan het comité een land het lidmaatschap ontnemen.

De monitoringprocedure van de Parlementaire Assemblee[36]
De Parlementaire Assemblee (PA) kent diverse commissies die zich specifiek bezighouden met de situatie van de rechtsstaat, de mensenrechten en de democratie in de lidstaten. Deze commissies doen onderzoek en rapporteren aan de voltallige Parlementaire Assemblee, die het rapport bespreekt. In dit verband is het *Committee*

34 R. Böcker, 'Gaten dichten, toetreding van de Europese Unie tot het EVRM', Nederlands Juristenblad, 14 juni 2013, afl. 24, pp. 1560-1566.

35 A. Drzemczewski, 'Monitoring by the Committee of Ministers of the Council of Europe: a useful 'human rights' mechanism?', in: I. Ziemele (ed.), Baltic Yearbook of International Law, volume 2, 2002, pp. 83-103.

36 Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken, De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, advies nummer 40, Den Haag, februari 2005.

on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) het belangrijkste. Deze commissie ziet toe op de naleving van de verplichtingen die de lidstaten zijn aangegaan in het kader van de Raad van Europa. Sinds de instelling van deze commissie in 1997 worden nieuwe leden altijd aan monitoring onderworpen. Daarnaast is deze commissie belast met het toezicht indien de PA besluit een monitoringprocedure in te stellen. De commissie doet een onderzoek naar de naleving van verplichtingen in het kader van de Raad van Europa door dat specifieke land. De bespreking van dergelijke rapporten vindt plaats in besloten vergaderingen van de commissie, maar de PA bespreekt de rapporten in het openbaar. Indien de monitoringprocedure voldoende resultaten oplevert, dan zal de PA de procedure sluiten. Een jaar nadat een monitoringprocedure is afgesloten, start de commissie niettemin een post-monitoringdialoog met het betrokken land om de vinger aan de pols te houden.

Als de PA constateert dat de betrokken lidstaat onwillig is om de normen na te leven waaraan de lidstaten zich hebben verbonden, dan kan de Assemblee een verklaring of aanbeveling aannemen, de geloofsbrieven van de delegatie van het betrokken land intrekken of voor een volgende zitting weigeren. Zo werd het stemrecht van de Russische Federatie opgeschort van april 2000 tot januari 2001 vanwege de situatie in Tsjetsjenië. Als dergelijke maatregelen onvoldoende effect hebben, dan kan de Assemblee het Comité van Ministers aanbevelen het lidmaatschap van de betrokken staat op te zeggen.

Onlangs besloot de PA om geen monitoringprocedure in te stellen voor Hongarije. De Assemblee sprak zijn zorg uit over de recente wijzigingen in de Hongaarse grondwet en andere wetten, maar meende dat het de voorkeur verdient dat de regering in dialoog met de Venetië Commissie, oppositiepartijen en het maatschappelijk middenveld naar aanvaardbare oplossingen streeft.[37]

De Venetië Commissie
De *European Commission for Democracy through Law*, beter bekend als de *Venice Commission* (Venetië Commissie) is een onafhankelijk orgaan van de Raad van Europa dat adviseert over onderwerpen die te maken hebben met constitutioneel recht, waaronder de werking van democratische instituties en van fundamentele rechten, het verloop van verkiezingen en constitutionele rechtspraak. De leden zijn onafhankelijke deskundigen op de genoemde terreinen en worden aangewezen door de landen die zijn aangesloten bij de Venetië Commissie.

De hoofdtaak van de Venetië Commissie is het verlenen van constitutionele ondersteuning. De commissie brengt opinies uit op verzoek van staten (de regering, het parlement of een constitutioneel hof) en van de organen van de Raad van Europa (de Parlementaire Assemblee, het Comité van Ministers, het *Congress of Local and Regional Authorities* en de Secretaris-Generaal). Ook internationale organisaties die aan de activiteiten van deze commissie deelnemen, kunnen advies vragen, zoals de Europese Commissie.

In haar opinies geeft de Venetië Commissie een analyse van de verenigbaarheid van wetgeving met Europese en internationale standaards en van de praktische werkbaarheid en de effectiviteit van de oplossingen die staten voor ogen hebben met hun wetgeving. De werkwijze van de Commissie houdt onder meer in dat een werkgroep van rapporteurs het betreffende land bezoekt en ontmoetingen en discussies heeft met de nationale

37 Parliamentary Assembly, resolution 1941 (2013), final version.

autoriteiten en instanties en met maatschappelijke organisaties. De uiteindelijke opinies worden vastgesteld in een plenaire vergadering van de Venetië Commissie, die dan wordt bijgewoond door vertegenwoordigers uit de betrokken staat. De adviezen aan de staten zijn gebaseerd op dialoog. De aanbevelingen en suggesties van de commissie zijn in vergaande mate gebaseerd op de gemeenschappelijke Europese ervaringen op dit terrein. Na staten te hebben geadviseerd bij het aannemen van democratische grondwetten, werkt de Venetië Commissie aan de versterking van de rechtsstaat door aandacht te besteden aan de implementatie van die grondwetten.

Hoewel de opinies van de Venetië Commissie niet bindend zijn, zijn zij regelmatig terug te vinden in de wetgeving waarover is geadviseerd. Dit is te danken aan de benadering van de commissie en haar reputatie van onafhankelijkheid en objectiviteit.

De advisering over Hongarije is een goed voorbeeld van de werkwijze van de commissie. Sinds 2011 zijn verscheidene opinies uitgebracht die betrekking hebben op de rechtsstaat in Hongarije. Daarbij gaat het in het bijzonder om het instrumentele gebruik van de grondwet door de meerderheidsregering, de status en de salariëring van rechters, de rechterlijke organisatie, de status van de Procureur-Generaal en de organisatie van het Parket. In 2012 zijn opinies uitgebracht over de vrijheid van godsdienst en geweten, de status van kerken, de vrijheid van informatie en dataprotectie, de rechten van nationale minderheden en recent over de vierde wijziging van de Hongaarse Grondwet.[38]

De laatste grondwetswijziging past in een patroon van een instrumenteel gebruik van de grondwet door de Hongaarse regering. Het Hongaarse Constitutionele Hof had een aantal wettelijke bepalingen in strijd met de grondwet verklaard. Het vierde amendement was een poging die uitspraken ongedaan te maken door die bepalingen in de Grondwet op te nemen waardoor de omstreden wettelijke bepalingen onttrokken werden aan toetsing door het Constitutionele Hof. De huidige tweederdemeerderheid van de regeringspartij in het parlement van Hongarije stelt de regering in staat haar beleid op het gebied van economie, sociale zaken, belastingen, onderwijs en gezin stevig te verankeren in de grondwet. De Venetië Commissie noemt dit een bedreiging van de democratie en stelt vast dat sprake is van een gebrek aan transparantie en aan betrokkenheid van de Hongaarse samenleving bij deze grondwetswijzigingen. Zij beveelt de Hongaarse regering aan om de grondwet niet in te zetten als politiek instrument. Daarnaast doet de Commissie in deze opinie aanbevelingen over de inhoud van enkele wijzigingen die op gespannen voet staan met de centrale beginselen van de grondwet zoals de verenging van het begrip familie tot gehuwden, de beperkte toegang van politieke partijen tot de pers, de beperking van de vrijheid van meningsuiting en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.[39]

De European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)
CEPEJ is een orgaan van de Raad van Europa dat samenwerking tussen lidstaten op het gebied van een eerlijke en efficiënte rechtspraak bevordert via vergelijking van rechtsstelsels, uitwisseling van ervaringen en formulering van aanbevelingen. Experts

38 Zie voor opinies van de Venetië Commissie over Hongarije: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx>.

39 Venice Commission, Opinion on the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, Strasbourg, 17 June 2013 (Opinion 720/2013). Zie: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e>.

verzamelen gegevens over de lidstaten, die in werkgroepen worden vergeleken en besproken. CEPEJ kan op verzoek van lidstaten technische assistentie bieden voor de verbetering van hun justitiële systeem.

Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO)
GRECO houdt toezicht op de naleving van de verdragen betreffende corruptiebestrijding die in het kader van de Raad van Europa zijn overeengekomen. Ook landen die geen lid zijn van de Raad van Europa, kunnen tot deze verdragen toetreden. Het toezicht wordt uitgevoerd in de vorm van evaluatierondes naar de toepassing van specifieke verdragsbepalingen inzake corruptiebestrijding, die door GRECO zijn vastgesteld.[40]

De Commissaris voor de Mensenrechten
De Commissaris voor de Mensenrechten is een onafhankelijk niet-rechterlijk instituut binnen de Raad van Europa. Hij bevordert mensenrechteneducatie in de lidstaten, identificeert eventuele tekortkomingen in mensenrechtenwetgeving en adviseert de lidstaten over mensenrechten. De commissaris bezoekt lidstaten en stelt zijn eigen werkprogramma vast. Na ieder bezoek wordt een rapport gepresenteerd met conclusies en aanbevelingen. Hij kan geen individuele klachten in behandeling nemen. Binnen de structuur van de Raad van Europa is die taak uitsluitend opgedragen aan het EHRM.

III.3 De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

De OVSE is gericht op het bevorderen van veiligheid in brede zin, onderverdeeld in drie zogenoemde dimensies. De eerste dimensie omvat politiek-militaire samenwerking, de tweede economische en milieusamenwerking en de derde is de menselijke dimensie. Deze derde dimensie omvat de bevordering van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat. De OVSE heeft een hoofdkantoor in Wenen, maar werkt voornamelijk via veldkantoren en kent daarnaast drie autonome instituten: het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR), de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM) en de *Representative on Freedom of the Media* (FROM). ODIHR richt zich voornamelijk op langetermijnondersteuning en monitoring van verkiezingsprocessen. De HCNM werkt in strikte vertrouwelijkheid aan de oplossing van etnische conflicten, terwijl de FROM veelal openbare adviezen en opinies uitgeeft.

Marc Perrin de Brichambaut, secretaris-generaal van de OVSE van 2005 tot 2011, merkt op dat de rol van de OVSE sterk is afgenomen mede als gevolg van de uitbreiding van de EU en de Noord-Atlantische Verdrags Organisatie.[41] Bovendien zijn de Verenigde Naties en de EU actiever geworden in het werkgebied van de OVSE. De OVSE heeft daardoor een aanvullende rol gekregen ten opzichte van andere internationale organisaties. De drie autonome instituten blijven naar zijn mening een belangrijke rol spelen. Dat kunnen ze doen omdat ze een eigen mandaat hebben dat ze beschermt tegen beïnvloeding door lidstaten van de OVSE.

40 GRECO, rules of procedure, Greco (2011) 20E, Strasbourg, 5 December 2011.

41 M. Perrin de Brichambaut, The OSCE in perspective, six years of service, six questions and a few answers, Security and Human Rights, 2012, No. 1, pp. 31-44.

III.4 De Europese Unie

Volgens artikel 2 VEU zijn, zoals gezegd, de rechtsstaat en de eerbiediging van mensenrechten waarden waarop de Unie berust. Het zijn ook waarden die de EU wil uitdragen via een normatief buitenlands beleid.

Het politieke en juridische raamwerk van de EU behelst verschillende instrumenten, procedures en handvatten voor bevordering van het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten. Deze omvatten (1) informatievergaring en -voorziening, (2) evaluatie en toezicht, (3) sanctieprocedures, en (4) juridische verplichtingen voor lidstaten en grondslagen voor verdere maatregelen. Deze komen hieronder achtereenvolgend aan de orde.

III.4.1 Informatievergaring en -voorziening

EU Justice Scoreboard

De Europese Commissaris voor Justitie, Grondrechten en Burgerschap, vicepresident Viviane Reding, heeft op 27 maart 2013 het *EU Justice Scoreboard* gepresenteerd. Het is ontwikkeld om de effectiviteit van het Europees recht te vergroten. Door statistieken te publiceren over de rechtssystemen in alle lidstaten geeft het *Justice Scoreboard* een indruk van het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten. De gepresenteerde gegevens hebben vooral betrekking op de efficiëntie van het rechtssysteem. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van het *Justice Scoreboard* om een rangorde te maken van de lidstaten, al maakt de publicatie van deze cijfers wel een vergelijking tussen lidstaten mogelijk. Het *Justice Scoreboard* bevat bovendien geen minimumnormen ten aanzien van de indicatoren; het bevat dan ook geen algemeen oordeel over het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten. Het *Justice Scoreboard* is nog in ontwikkeling en zal in de toekomst meer indicatoren en rechtsgebieden omvatten. Het is dan ook nog te vroeg een oordeel uit te spreken over de toegevoegde waarde van het *Justice Scoreboard*.

Het Grondrechtenagentschap

Met de oprichting van het Grondrechtenagentschap in 2007 heeft de EU een instituut gecreëerd dat instellingen, organen, instanties en agentschappen van de Gemeenschap en haar lidstaten ondersteunt om de mensenrechten te eerbiedigen voor zover hun handelen aan Europees recht raakt. Een voorbeeld is de ondersteuning door het Grondrechtenagentschap van het EU-Agentschap voor het beheer van de buitengrenzen *European Border Management Agency* (FRONTEX).[42]

Het Grondrechtenagentschap publiceert thematische rapporten en verzamelt daarvoor gegevens per land en per thema. Het agentschap kan op deze manier een belangrijke bron van informatie zijn over aspecten van de rechtsstaat in lidstaten. Het agentschap mag aan zijn bevindingen geen normatieve conclusies verbinden. Het heeft ook geen bevoegdheden om de naleving van grondrechten af te dwingen, zelfs niet als er een verband is met de uitvoering van EU-recht. Het Grondrechtenagentschap kan wel adviseren over nieuwe Europese regelgeving, bijvoorbeeld op verzoek van het Europees Parlement.

III.4.2 Evaluatie en toezicht

Het bestaande Unieraamwerk behelst verschillende procedures die toezicht en evaluatie mogelijk maken van het handelen van de lidstaten dat raakt aan het functioneren van

42 Prof. M.G.W. den Boer, Human Rights and Police Cooperation in the European Union: Recent Developments in Accountability and Oversight, Cahiers Politiestudies, 2013/2, nr. 27, pp. 29-45.

bepaalde aspecten van de rechtsstaat en die verder gaan dan het verzamelen van informatie.

Rapportages door het Europees Parlement
Het EP heeft onder andere een controlerende functie. Mensenrechtenkwesties staan regelmatig op de agenda van het Europees Parlement, zowel ten aanzien van derde landen, als van de lidstaten. Het *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary* van rapporteur Tavares is daarvan een voorbeeld. Naast deze specifieke resoluties, zoals ook over homofobie of de positie van Roma, stelt het EP jaarrapportages op over fundamentele rechten in de EU. Deze zijn vaak controversieel. Om toch voldoende steun voor een resolutie of rapport te verkrijgen, worden landen niet altijd met naam en toenaam genoemd, maar worden trends gesignaleerd. In sommige gevallen worden situaties wel geëxpliciteerd. Sinds de opheffing van het *network of independent experts on fundamental rights* is er geen sprake meer van systematische rapportage over het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van de EU, welke de input zou kunnen leveren voor de (jaar)rapporten. Dat wordt door het EP betreurd. Het EP kan zelf onderzoek doen, maar heeft een beperkte capaciteit en maakt daarom vaak gebruik van informatie die door derden is verzameld.

Evaluaties in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht: Schengen
Onlangs is overeenstemming bereikt tussen de Commissie en het EP over wijziging van de procedure voor evaluaties van het Schengen-acquis, tegelijk met wijzigingen in het regime voor de tijdelijke invoering van grenscontroles aan de binnengrenzen van het Schengengebied.[43] Als de nieuwe procedures in werking zullen zijn getreden, zullen evaluaties niet langer beperkt zijn tot de wijze waarop de regels worden uitgevoerd, maar ook het functioneren mogen betreffen van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de Schengenregelgeving. Daarmee komen ook rechtsstatelijke aspecten in beeld. Deze evaluaties zullen worden uitgevoerd op basis van artikel 70 VWEU, dat voorziet in een mechanisme voor de evaluatie van de uitvoering van beleid en met name van het beginsel van wederzijdse erkenning. Dit artikel is niet eerder gebruikt. De Europese Commissie en de lidstaten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de evaluaties. Tot nu toe werden deze evaluaties alleen door lidstaten uitgevoerd (*peer review*) en nam de Commissie deel als waarnemer. Bij de evaluaties worden ook rapporten van FRONTEX betrokken.

Thematische evaluaties in het kader van Justitie en Binnenlandse Zaken
In 1997 besloot de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken een mechanisme voor wederzijdse evaluaties in te stellen voor de toepassing en implementatie op nationaal niveau van de internationale inspanningen tegen georganiseerde misdaad.[44] Elke evaluatieronde staat in het teken van een bepaald thema. De rondes stonden achtereenvolgens in het teken van wederzijdse rechtshulp, de bestrijding van handel in verdovende middelen, uitwisseling van informatie met Europol, de praktische toepassing van het Europese Aanhoudingsbevel en de bestrijding van financiële misdrijven. Momenteel wordt de zesde ronde uitgevoerd over de praktische uitvoering en de werking van de besluiten inzake Eurojust en het Europees Justitieel

43 Persbericht 10239/13 van de Europese Raad, Brussel, 30 mei 2013. Zie: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10239.en13.pdf>, geraadpleegd op 25 oktober 2013.

44 97/827/JHA: Joint Action of 5 December 1997, aangenomen op de grondslag van artikel K.3 EU-Verdrag en zoals gewijzigd bij Besluit van de Raad 2002/996/JHA, L349/2002.

Netwerk. De *Working Party on General Matters including Evaluations* (GENVAL) begeleidt de evaluatierondes. Evaluaties worden uitgevoerd op basis van door de lidstaten in te vullen questionnaires en evaluatieteams worden ingezet voor bezoeken ter plaatse.

De evaluatierapporten worden na bespreking in de werkgroep openbaar gemaakt. De rapporten bevatten aanbevelingen gericht aan het betrokken land, maar ook aan de Commissie en de instellingen, alsmede aan andere lidstaten.

Anticorruptierapportage
De Europese Commissie heeft in juni 2011 een EU-anticorruptiemechanisme ingesteld voor de periodieke beoordeling van maatregelen ter bestrijding van corruptie in de Unie.[45] Elke twee jaren zal een Anticorruptierapport verschijnen. De eerste rapportage was eind 2013 nog niet verschenen. Voorafgaand aan elke tweejaarlijkse ronde stelt de Commissie een aantal sectoroverstijgende elementen vast waarop alle lidstaten worden beoordeeld, alsmede aandachtspunten voor specifieke lidstaten. De Commissie stelt het rapport op, daarbij ondersteund door een groep deskundigen en een netwerk van onderzoekers. Beide worden door de Commissie benoemd. Het rapport zal onder andere een thematisch deel bevatten, landenanalyses en een deel over trends in de EU. Het deel met landenanalyses zal per lidstaat een beoordeling bevatten van de inspanningen van de lidstaten op het gebied van corruptiebestrijding aan de hand van indicatoren. De Commissie zal in het rapport aanbevelingen doen aan de individuele lidstaten. Dit mechanisme is een aanvulling op andere vergelijkbare mechanismen, zoals die bestaan binnen de Raad van Europa (GRECO), de VN en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

In de *Communication on Fighting Corruption in the EU* merkt de Commissie op dat de inspanningen van lidstaten op het gebied van corruptiebestrijding te wensen overlaat en dat dit mede aanleiding was tot het instellen van dit mechanisme. Zo zijn relevante richtlijnen nog niet in alle lidstaten omgezet in nationale wetgeving. De Commissie wijt dit aan een gebrek aan politieke wil.[46] Verder wordt opgemerkt dat bestaande mechanismen sectorspecifiek waren en dat een sectoroverstijgend mechanisme ontbrak.[47]

Procedure voor samenwerking en verificatie bij toetreding van nieuwe lidstaten
Een goede kwaliteit van de rechtsstaat is een voorwaarde voor toetreding tot de EU. De Raadsconclusies van de Europese Raad van Kopenhagen (21-22 juni 1993) houden in dat toetreding van een nieuwe lidstaat het bestaan vereist van stabiele instituties die onder andere democratie, de rechtsstaat en mensenrechten garanderen. Sinds het Verdrag van Lissabon verwijst artikel 49 VEU impliciet naar dit zogenaamde Kopenhagen-criterium.[48] Omdat kandidaat-lidstaten pas lid kunnen worden van de EU als zij het acquis van de EU hebben bereikt, kan de EU in het traject van de onderhandelingen

45 European Commission (2011), Decision establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment (‘EU Anti-corruption Report’), C(2011) 3673 final, Brussels, 6 June 2011.

46 European Commission, Communication on Fighting Corruption in the EU, COM(2011) 308 final, 6 June 2011, Brussels, p. 4.

47 Idem, p. 5.

48 Zie: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf>, par. 3, p. 13, geraadpleegd op 3 oktober 2013.

over toetreding eisen dat lidstaten toezicht accepteren op het functioneren van de rechtsstaat en maatregelen nemen om geconstateerde tekortkomingen te repareren. In de toetredingstrajecten voor Bulgarije en Roemenië is het functioneren van de rechtsstaat in deze twee landen een belangrijke kwestie geweest. In 2006 besloot de Europese Commissie voor Roemenië en Bulgarije mechanismen voor samenwerking en verificatie in te stellen, die tot doel hadden na te gaan of deze landen voldoende maatregelen hadden genomen om het functioneren van de rechtsstaat te brengen op een niveau dat is vereist om lid te kunnen worden van de EU.[49] In de annexen bij deze besluiten werden specifieke knelpunten benoemd, die de kandidaat-lidstaten moeten oplossen. De besluiten vermelden ook dat deze besluiten moeten worden ingetrokken als Bulgarije en Roemenië voldoen aan de normen ten aanzien van de genoemde knelpunten. Het toezichtmechanisme is dus tijdelijk en verbonden aan het toetredingstraject. Deze momentopname geeft echter geen garantie voor de toekomst. Het zou daarom naar de mening van de AIV voor de hand liggen dit Kopenhagencriterium – dat op verschillende wijzen uitdrukking vindt in het Unierecht (zie hierna III.4.4) – permanent als maatstaf voor alle lidstaten van de EU te hanteren en daarop te blijven toezien.

III.4.3 Sanctieprocedures

Artikel 7 VEU

Op politiek niveau is artikel 7 VEU het meest in het oog springende artikel om de naleving van artikel 2 VEU af te dwingen. Het biedt de mogelijkheid aan de Raad van de Europese Unie om te besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van de Verdragen op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad, indien is geconstateerd dat een lidstaat de waarden waarop de Unie berust schendt, of dreigt te schenden. Deze procedure kent drie fasen.

In de eerste fase kan de Raad constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de waarden waarop de Unie berust. De Raad besluit met een meerderheid van ten minste vier vijfden van zijn leden. De Raad kan de lidstaat ook aanbevelingen doen. De Raad gaat regelmatig na of de redenen die tot zijn constatering hebben geleid nog bestaan.

In de tweede fase kan de Europese Raad met eenparigheid van stemmen een ernstige en voortdurende schending van de waarden waarop de Unie berust constateren. De Europese Raad kan dat slechts doen op basis van een voorstel van één derde van de lidstaten of van de Europese Commissie, en na goedkeuring van het Europees Parlement.

In de eerste en tweede fase kunnen de Raad en de Europese Raad alleen handelen op basis van een met redenen omkleed voorstel van één derde van de lidstaten of de Europese Commissie en na goedkeuring van het Europees Parlement. In de eerste fase mag ook het EP een voorstel doen, in de tweede fase niet. In beide fasen wordt de betrokken lidstaat gehoord voordat een besluit wordt genomen.

49 European Commission, Decision establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, C(2006) 6570 final, Brussels, 13 December 2006 en European Commission, Decision establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, C(2006) 6569 final, Brussels, 13 December 2006.

Als de Europese Raad een ernstige en voortdurende schending van de waarden waarop de Unie berust heeft geconstateerd, kan de Raad in de derde fase met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot schorsing van bepaalde rechten, waaronder de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad. Als de situatie verbetert, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen die maatregelen wijzigen of intrekken.

Opmerkelijk is dat artikel 7 niet alleen van toepassing is in gevallen waarin de betrokken lidstaat EU-recht toepast, maar voor al zijn handelen (of nalaten). Er zijn zware procedurele vereisten voor het gebruik van artikel 7. Bovendien moet het gaan om systematische en langdurige schendingen. Dit artikel wordt gezien als een politiek zeer zwaar middel. Het is dan ook nog nooit gebruikt.[50]

Toepassing van dit artikel kan het sluitstuk van een toezichtmechanisme zijn, nadat gebleken is dat een lidstaat onwillig is de waarden van de EU te respecteren. Aan toepassing van deze bevoegdheid van de Raad van de Europese Unie behoort een degelijk onderzoek vooraf te gaan, op basis waarvan de Raad kan concluderen dat een gevaar bestaat voor schending van de waarden waarop de Unie berust. Ook behoort voorafgaand aan toepassing van dit artikel een dialoog met de betrokken lidstaat te zijn gevoerd. Artikel 7 bevat geen monitoringmechanisme, maar wel een sanctiemechanisme. Het is denkbaar dat artikel 7 wordt ingeroepen op basis van de uitkomsten van monitoring in de Raad van Europa, maar tot nu toe wordt dat verband niet gelegd.

Om nadere invulling aan artikel 7 te geven en om te voorkomen dat het besluit van de Raad *pur sang* politiek is, is systematische rapportage van de situatie per land onontbeerlijk. Daartoe is in 2002, op initiatief van het Europees Parlement, een *network of independent experts on fundamental rights* opgericht, dat themarapportages en systematische jaarrapportages verzorgde. Het netwerk werd echter in 2007, met de oprichting van het Grondrechtenagentschap, vervangen door een ander netwerk: *Fundamental Rights Agency Network of Legal Experts* (FRALEX). Dit netwerk bestaat uit deskundigen uit alle lidstaten, die een (wetenschappelijke) analyse opstellen over een specifiek aspect van de mensenrechtensituatie in hun land. Het Grondrechtenagentschap stelt op basis van deze analyses vergelijkende studies op. FRALEX kreeg nadrukkelijk niet de taak om de lidstaten systematisch te monitoren, maar is vooral bedoeld om het Grondrechtenagentschap van informatie te voorzien.

Inbreukprocedures

Op juridisch niveau kan de Commissie actie ondernemen tegen lidstaten die het Unierecht schenden door een inbreukprocedure in te stellen. Dat is ook mogelijk als het gaat om bepaalde aspecten van de rechtsstaat, zoals bescherming van fundamentele rechten of het beginsel van effectieve rechtsbescherming (artikel 19 VEU). De Commissie kan namelijk op basis van artikel 258 en 260 VWEU een inbreukprocedure (ook wel infractieprocedure genoemd) instellen wanneer een lidstaat de verplichtingen die voortvloeien uit een Europees verdrag of secundaire Europese regelgeving niet of niet tijdig nakomt. Voordat de Commissie een inbreukprocedure start, wordt de betreffende kwestie over de correcte toepassing en uitvoering van het EU-recht of de conformiteit van het nationale recht met het EU-recht eerst ter beoordeling voorgelegd aan de bevoegde dienst van de Commissie en vervolgens aan de betrokken lidstaat. Deze procedure wordt sinds 2008 gevolgd in het kader van de EU-pilot. In circa 80% van de gevallen konden lidstaten

50 De sancties tegen Oostenrijk in 2000 waren formeel besluiten van 14 individuele lidstaten, niet van de Europese Unie.

de vragen van de Commissie bevredigend beantwoorden en werd geen inbreukprocedure ingesteld.[51]

De eerste stap van de eigenlijke inbreukprocedure is een administratieve procedure, te beginnen met een ingebrekestelling. Daarna volgt een met redenen omkleed advies van de Commissie aan de lidstaat en uiteindelijk kan de betrokken lidstaat door de Commissie voor het Hof van Justitie van de EU worden gedaagd. Het Hof van Justitie doet uitspraak of inbreuk is gemaakt op het EU-recht. Een lidstaat is verplicht een arrest van het Hof in acht te nemen, maar als de lidstaat de uitspraak van het Hof van Justitie niet naleeft, kan de Commissie de zaak weer voor het Hof brengen en een boete en/of een dwangsom vorderen op basis van artikel 260 VWEU. De verschillende fases in de inbreukprocedure vormen in de praktijk de aanzet tot een dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat, die al kan leiden tot de nodige aanpassingen door de betrokken lidstaat. In veel gevallen behoeft de zaak dan niet meer aan het Hof te worden voorgelegd.

Het instrument van de inbreukprocedure – en de mogelijkheid die het biedt voor het voeren van een dialoog met lidstaten over schendingen van het Unierecht die als een aantasting van de rechtsstaat kunnen worden gezien – zou naar de mening van de AIV actiever en meer strategisch kunnen worden ingezet voor dit specifieke doel. De Commissie zou dit tot een prioritair onderdeel van haar controlebeleid kunnen maken, waarbij het gebruik maakt van de informatie en de rapportages die in toenemende mate op verschillende terreinen worden uitgevoerd (zie hiervoor onder III.4.1 en III.4.2).

Onder II.4.2 zijn onder andere genoemd evaluaties in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, thematische evaluaties in het kader van Justitie en Binnenlandse Zaken en de anticorruptierapportages. Deze worden alle uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal Binnenlandse Zaken. De informatie en bevindingen die uit deze evaluaties voortkomen, kunnen eenvoudig worden gebundeld en een basis bieden voor een intensiever en strategischer gebruik van de inbreukprocedure. De AIV adviseert de regering daarop aan te dringen bij de Commissie.

III.4.4 Juridische verplichtingen voor lidstaten en grondslagen voor verdere maatregelen

De beginselen van Unietrouw en van effectieve rechtsbescherming

Artikel 4, lid 3 VEU bepaalt dat ‘de lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen [treffen] die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en *onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen*’ [onze cursivering]. Dit beginsel van Unietrouw brengt een verplichting voor de lidstaten mee om te zorgen voor een adequaat functioneren van instituties die een rol spelen in het waarborgen van de toepassing en handhaving van het Unierecht. Zo heeft dit beginsel mede als grondslag gediend voor de formulering door het Hof van Justitie van de verplichting voor de lidstaten om te zorgen voor effectieve rechtsbescherming. Met het Verdrag van Lissabon is die plicht uitdrukkelijk gecodificeerd in artikel 19, lid 1 VEU: ‘De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de EU vallende gebieden te verzekeren.’ Schending van deze plicht kan daarmee ook aanleiding zijn voor de Commissie om een inbreukprocedure te starten.

51 Verslag van de Commissie, Tweede evaluatieverslag over EU-Pilot, SEC(2011) 1626 definitief, Brussel, 21 december 2011.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
Artikel 6 VEU kent aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dezelfde juridische waarde toe als de Verdragen. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dus juridisch bindend geworden voor de lidstaten.[52] Het Handvest bevat bepalingen die direct raken aan het functioneren van de rechtsstaat, zoals het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6), gelijkheid voor de wet (artikel 20), het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41), het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47), het vermoeden van onschuld en eerbiediging van de rechten van de verdediging (artikel 48) en inachtneming van het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen (artikel 49). Deze bepalingen zijn niet alleen gericht tot de Unie-instellingen, maar moeten ook door de lidstaten in acht worden genomen ‘wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer leggen’ (artikel 51). Volgens de recente uitspraak van het Hof van Justitie in de Åkerberg Fransson zaak betekent dit dat wanneer een regeling van de lidstaten binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, de door het Handvest gewaarborgde rechten moeten worden geëerbiedigd.[53] Het Grondrechtenagentschap van de EU en de Europese Commissie publiceren jaarlijks rapporten over de naleving van het Handvest.

Artikel 352 VWEU
Ingevolge artikel 352 VWEU is de Commissie bevoegd, voorstellen te doen voor nieuwe regelingen, indien een optreden van de Unie in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen nodig blijkt om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken zonder dat deze Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. Het artikel is bedoeld om flexibiliteit te bieden in gevallen waarin het VEU en het VWEU niet voorzien. Het wordt daarom ook wel aangeduid als het flexibiliteitsartikel. De voorlopers van deze bepaling – artikel 308 EG c.q. 235 EEG – hadden enkel betrekking op maatregelen die de werking van de interne markt betroffen. Het materiële toepassingsgebied van deze rechtsgrondslag is daarmee aanzienlijk verbreed en kan betrekking hebben op alle terreinen van Europees beleid. Ingevolge de (niet juridisch verbindende) Verklaring bij artikel 352 VWEU is het uitgesloten dat Unie-optreden op deze grondslag uitsluitend betrekking zou hebben op de doelstellingen genoemd in artikel 3, lid 1 (het bevorderen van de vrede, de waarden van de Unie en het welzijn van haar volkeren) en moet het gaan om de doelstellingen genoemd in lid 2 en lid 3 van die bepaling. Deze betreffen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de interne markt in brede zin. Uit deze Verklaring kan worden afgeleid dat Europese maatregelen ter bevordering van de waarden van de Unie met het oog op een betere inrichting en functioneren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de interne markt zeer wel mogelijk zijn. Overigens hebben de lidstaten het oude artikel 308 EG c.q. 235 EEG in het verleden herhaaldelijk ruimhartig geïnterpreteerd.[54] Zo is de oprichting van het Grondrechtenagentschap destijds daarop gebaseerd, ook al werd de vereiste link met de interne markt door sommigen betwist.

52 Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 2000/C 364/01.

53 Zaak C-617/10, Åkerberg Fransson, uitspraak van 26 februari 2013.

54 Hetgeen ten dele kan worden verklaard door het feit dat het oorspronkelijke EEG-Verdrag maar weinig specifieke bevoegdhedengrondslagen kende. Zie nader: T. Konstadinides, Drawing the line between Circumvention and Gap-Filling: An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty’s Flexibility Clause, Yearbook of European Law, Vol. 31 number 1 (2012) pp. 227-262.

Procedureel gezien is het de Europese Commissie die voorstellen doet op basis van dit artikel en stelt de Raad de voorstellen met eenparigheid van stemmen vast, na goedkeuring door het Europees Parlement. Daarmee is de democratische legitimatie voor het gebruik van deze bepaling versterkt, omdat voorheen slechts raadpleging van het EP was vereist. Ook moet de Commissie een voorgesteld gebruik van deze bepaling nu specifiek onder de aandacht brengen van de nationale parlementen met het oog op een subsidiariteitstoetsing. Konstadinides stelt dat de Deense en Duitse constitutionele hoven in hun jurisprudentie hebben bepaald dat de EU terughoudend moet zijn bij het gebruik van dit artikel en dat ook de Britse European Union Act beoogt beperkingen te stellen aan het gebruik van deze bepaling.[55]

Mede gezien de eerdere praktijk ten aanzien van de interpretatie en het gebruik van het flexibiliteitsartikel biedt artikel 352 VWEU naar de mening van de AIV een toereikende juridische grondslag voor aanvullende regels of procedures om te bevorderen dat rechtsstatelijke normen in acht worden genomen, voor zover die nodig kunnen worden geacht voor een goed functioneren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de interne markt (zie daartoe ook hoofdstuk I).

III.5 Toezicht binnen de lidstaten

Op nationaal niveau zijn er ook instituties met een mandaat ten aanzien van de rechtsstaat of daaraan gerelateerde onderwerpen. Uiteraard zijn dit in de eerste plaats de parlementen en de rechterlijke macht, vaak met inbegrip van een constitutioneel hof. Tal van lidstaten kennen een ombudsman, bij wie individuele burgers kunnen klagen over de overheid. De aard en hoeveelheid van klachten over specifieke overheidsinstellingen kan de ombudsman een beeld geven van aspecten van de rechtsstaat in zijn land.

Daarnaast behoren alle EU-lidstaten een nationaal mensenrechteninstituut te hebben, waar burgers vermeende schendingen van mensenrechten door de overheid kunnen melden. De Algemene Vergadering van de VN nam in 1993 een resolutie aan, waarin alle leden werden opgeroepen een nationaal mensenrechteninstituut op te richten.[56] Daarin is ook vastgelegd wat de rol, samenstelling, status en functies van een dergelijk instituut behoren te zijn. In Nederland is dit het College voor de Rechten van de Mens. Per geografische regio is er een samenwerkingsverband. Voor Europa is dat de *European Group of National Human Rights Institutions*.

De verhoudingen tussen de nationale instituties kunnen per lidstaat verschillen; het is niettemin van belang deze te noemen, omdat ze primair verantwoordelijk zijn voor het functioneren en de handhaving van de rechtsstaat in eigen land en in bilaterele relaties met derde landen, zoals die tussen Italië en Lybië op het gebied van migratie. Internationale mechanismen vervullen een aanvullende rol.

Hierbij verdient ook de in artikel 198 VWEU bedoelde associatie met de tot de lidstaten behorende landen en gebieden overzee aandacht. De doelstelling van deze associatie is het bevorderen van de economische, sociale en culturele ontwikkeling. Deze beperking mag naar het oordeel van de AIV niet betekenen dat op het punt van de werking van de rechtsstaat van een inadequaat niveau van bescherming wordt uitgegaan. Een dergelijk verschil zou ook niet worden gerechtvaardigd door de doelstelling van de associatie.

55 Konstadinides, op. cit. p. 229 en pp. 232-234.

56 General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

Waarborgen voor de werking van de rechtsstaat zijn bijvoorbeeld van belang op het gebied van de bescherming van vluchtelingen en sociaal-economisch kwetsbare groepen, nu de betreffende Europese wetgeving in de landen en gebieden overzee niet vanzelf van toepassing is.

III.6 Niet-gouvernementele organisaties

Ten slotte zijn er (nationale en internationale) niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met het functioneren van de rechtsstaat. Een aantal doet dat als onderdeel van een breder mandaat, zoals *Amnesty International* en *Human Rights Watch*, andere richten zich specifiek op de rechtsstaat. Ook deze organisaties beschikken over relevante informatie die kan worden betrokken bij de beoordeling van het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van de EU.

Aan de *Rule of Law Index* van het *World Justice Project* ligt een brede definitie van de rechtsstaat ten grondslag. Deze organisatie meet percepties van de bevolking in drie steden per land en deskundigen in 97 landen (waaronder 20 EU-lidstaten) ten aanzien van het functioneren van de rechtsstaat. Het functioneren van de rechtsstaat wordt gemeten aan de hand van honderden indicatoren voor negen aspecten van de rechtsstaat.

De *democracy index* van de *Economist Intelligence Unit* verdeelt landen onder in vier categorieën: volledige democratieën, zwakke democratieën, hybride regimes en autoritaire regimes. De indeling geschiedt op basis van de scores op vijf dimensies: verkiezingsprocessen/pluralisme, burgerlijke vrijheden, goed bestuur, politieke participatie en politieke cultuur. Deze dimensies vormen samen de democratie index.

De *Corruption Perceptions Index* van *Transparency International* is een index die is gebaseerd op opiniepeilingen en dus weergeeft wat de perceptie is van het niveau van corruptie in de publieke sector van een bepaald land.

Ook de *Press Freedom Index* van *Reporters without Borders* wordt berekend op basis van vragenlijsten. De vragenlijsten worden ingevuld door medewerkers van andere niet-gouvernementele organisaties, journalisten, academici, juristen en mensenrechtenverdedigers.

III.7 Conclusies

Het voorgaande overzicht van het bestaande instrumentarium laat zien dat de EU en andere organisaties al beschikken over een breed scala aan toezichtmechanismen, sanctieprocedures, grondslagen voor verdere maatregelen et cetera voor de versterking van de rechtsstaat in de lidstaten. De AIV trekt hieruit de volgende conclusies.

In de eerste plaats biedt het Europees recht meer mogelijkheden voor het versterken van de rechtsstaat in de lidstaten dan nu worden benut. De AIV is van mening dat nog niet alle mogelijkheden van het Europees recht zijn uitgeput. De Commissie kan inbreukprocedures instellen tegen lidstaten die de bepalingen van het Handvest of het beginsel van effectieve rechtsbescherming schenden. Dit zijn immers concrete verplichtingen die voortvloeien uit het Europees recht. Op deze wijze zou de Commissie het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten kunnen bewaken.

De AIV concludeert ten tweede dat veel informatie beschikbaar is, maar dat daarvan beter gebruik kan worden gemaakt. In dit hoofdstuk zijn onder andere genoemd de evaluaties in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, het *Justice Scoreboard* en – alleen voor nieuwe lidstaten – het Coöperatie- en Verificatiemechanisme. Ook GRECO en CEPEJ van de Raad van Europa beschikken over veel relevante informatie. Naar het oordeel van de AIV kan beter gebruik worden gemaakt van beschikbare informatie, bijvoorbeeld door meer terugkoppeling van rechterlijke uitspraken waaruit gebreken blijken, naar politieke fora te organiseren. Terugkoppeling vanuit de rechtspraak naar wetgeving en beleid, zoals reeds verscheidene jaren geleden door de Raad van State bepleit, kan ook worden toegepast bij rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie inzake voor de rechtsstaat belangrijke onderwerpen. Fora zoals de Raad van de EU en – in het kader van de Raad van Europa – het Comité van Ministers moeten daartoe door de Nederlandse regering worden aangezet. Het EP en de PA van de Raad van Europa kunnen hen daarop aanspreken.

Ten derde blijkt uit bovenstaande bespreking dat het toezicht gefragmenteerd is. De verschillende procedures zien op specifieke aspecten van de rechtsstaat, maar een forum ontbreekt waarin deze informatie bijeenkomt. Noch de EU, noch de Raad van Europa beschikt over een dergelijk forum. Alleen voor nieuwe lidstaten vindt bij toetreding een sectoroverstijgende beoordeling van de rechtsstaat plaats op basis van het Kopenhagen-criterium. Dit criterium geldt niet voor landen die al lid zijn van de EU; de Unie meet in dit opzicht met twee maten.

Ten vierde zien deze diverse vormen van toezicht op uiteenlopende dimensies van de rechtsstaat, maar er zijn toch dimensies van de rechtsstaat die buiten beschouwing blijven. Zorg voor de rechtsstaat kan beter beginnen voordat inbreuk wordt gemaakt op fundamentele normen en beginselen. Dat geldt vooral voor het voorkomen van situaties waarin rechtsstatelijke waarborgen in de knel komen, bijvoorbeeld doordat de financiering van de juridische infrastructuur tekort schiet of het bewustzijn van rechten van de burgers bij overheidsfunctionarissen onvoldoende wordt gestimuleerd. Dit zijn situaties die geen schending van Europees recht inhouden, maar wel gevolgen hebben voor het functioneren van de EU als rechtsgemeenschap. Het huidige instrumentarium schiet in dit opzicht tekort.

Aangezien er geen forum is waarin informatie uit diverse sectoren bijeenkomt dat op alle dimensies van de rechtsstaat kan toezien, adviseert de AIV daarvoor een nieuw forum in te richten. De AIV tekent daarbij aan dat het van belang is dat de EU goed gebruik maakt van de instrumenten voor het versterken van de rechtsstaat van de Raad van Europa. Dit belang is gelegen in het behouden van het acquis, het voorkomen van dubbel werk, het voorkomen dat de standaards van de EU en die van de Raad van Europa uiteen gaan lopen en het voldoende benutten van het netwerk dat is opgebouwd tussen de organen van de Raad van Europa en hun lidstaten.

IV Een aanvullend initiatief

De veelheid van bestaande toezichtmechanismen noopt tot terughoudendheid bij het voorstellen van nieuwe, aanvullende instituties. De AIV doet dan ook geen aanbevelingen voor nieuwe instellingen. De AIV doet wel een voorstel dat aansluit bij de constatering in de adviesaanvraag dat een mechanisme ontbreekt dat in een vroegtijdig stadium en structureel aandacht besteedt aan de staat van de rechtsstaat in de lidstaten. De AIV adviseert een nieuw initiatief te nemen dat binnen de bestaande verdragsrechtelijke kaders juist daarop is gericht.

Van alle lidstaten van de EU mag worden verwacht dat zij een constructieve houding hebben ten aanzien van de versterking van de rechtsstaat, met het oog op de rechten van Europese burgers en het voortzetten en versterken van de (bestaande) samenwerking binnen de EU. Juist nu de EU in toenemende mate wordt geconfronteerd met vragen over haar draagvlak in de samenleving, is het van belang dat het vertrouwen in beslissingen van autoriteiten van de lidstaten wordt geschraagd, wanneer die gevolgen hebben voor EU-burgers in andere lidstaten, bijvoorbeeld ten aanzien van het vrij personenverkeer of het Europees aanhoudingsbevel. Er mag geen twijfel bestaan over de gezamenlijke rechtsstatelijke grondslagen van de lidstaten en het belang daarvan voor de burger.

Dat moet het uitgangspunt zijn voor een aanvullend initiatief. De primaire functie daarvan zou moeten zijn de belangen van de burgers te waarborgen en aldus de intensieve samenwerking binnen de Unie een stevig fundament te geven. Negatieve sancties zijn in eerste instantie niet aan de orde, deze kunnen pas worden ingezet nadat degelijk onderzoek is gedaan en nadat duidelijk is gebleken dat een lidstaat niet bereid zou zijn noodzakelijke hervormingen door te voeren. Het gaat dus niet om een nieuw sanctiemechanisme, ook al omdat de EU al sanctiemechanismen kent (artikel 7 VEU en de artikelen 258 tot en met 260 VWEU). Een praktisch punt is voorts dat een aanvullend initiatief bij voorkeur zo snel mogelijk effect moet hebben. Het zou moeten passen binnen de bestaande bevoegdheden van de instellingen van de EU, zodat geen verdragswijziging nodig is.

Peer review

Op grond van het voorgaande meent de AIV dat *peer review* een geschikte vorm voor een dergelijk aanvullend initiatief biedt. Daarmee is in ander verband al veel ervaring opgedaan. De OESO definieert *peer review* als een onderzoek van de prestaties van een staat door andere staten ten aanzien van een bepaald beleidsterrein.[57] Het doel is om de staat waarvan beleid of handelen wordt onderzocht, te helpen de beleidsvorming te verbeteren, goede voorbeelden na te volgen en vastgestelde normen en beginselen na te leven. *Peer review* is een discussie onder *peers* (gelijken), geen hoorzitting door een hoger orgaan dat een vonnis velt of een straf uitdeelt. Dat maakt *peer review* tot een flexibel instrument; alle betrokkenen zijn bereid zich constructief op te stellen.[58]

57 Zie: Adviesraad Internationale Vraagstukken, De OESO van de Toekomst, advies nummer 54, Den Haag, maart 2007.

58 F. Pagani, Peer review: a tool for co-operation and change, an analysis of an OECD working method, General Secretariat, Directorate For Legal Affairs, SG/LEG(2002)1, 11 September 2002. Zie: <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/1955285.pdf>, geraadpleegd op 30 oktober 2013.

Peer reviews kunnen verschillende functies vervullen, aldus de OESO. Een *peer review* vergroot de kennis van de deelnemers over elkaar, onder andere doordat het land dat wordt beoordeeld, de kans krijgt om de context (de nationale regels en omstandigheden) toe te lichten. Dit kan tot groter begrip bij de andere betrokken deelnemers leiden. Soms wordt de informatie ook publiek gemaakt, wat de transparantie vergroot. *Peer review* heeft ook een element van capaciteitsversterking, doordat alle deelnemers leren over goede praktijken en ineffectief beleid. Ten slotte is toezicht op de naleving van gemaakte afspraken een mogelijke functie van *peer review*.

In een vaste cyclus van periodieke *peer reviews*, waarbij alle landen aan de beurt komen, zijn *peer reviews* minder politiek beladen dan onderzoeken die ad hoc worden gestart. Immers, ad hoc een onderzoek instellen vereist een (politiek) besluit en zal alleen geschieden als er reeds aanwijzingen zijn dat er tekortkomingen zijn. Bovendien worden op deze wijze alle landen gelijk behandeld. In de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties is de universele en periodieke *peer review* van landen (*Universal Periodic Review*) destijds ingevoerd om de politisering van de Mensenrechtenraad te verminderen ten opzichte van zijn voorganger, de Mensenrechten Commissie.[59] De politisering is inderdaad verminderd in vergelijking met de Mensenrechten Commissie. Een keuze voor universele en periodieke evaluaties impliceert dat alle lidstaten verplicht zijn deel te nemen; deelname kan niet geschieden op basis van vrijwilligheid.

De AIV adviseert het kabinet te streven naar de totstandkoming van conclusies van de Raad van de Europese Unie, waarin wordt afgesproken op Europees niveau periodieke *peer reviews* te houden over het functioneren van de rechtsstaat in alle lidstaten op basis van rapporten over landen, opgesteld door een commissie van onafhankelijke deskundigen. De AIV meent dat aan dergelijke conclusies in drie stappen uitvoering kan worden gegeven.

De *peer reviews* zullen worden uitgevoerd in cycli, waarin alle landen worden beoordeeld. Voorafgaand aan elke cyclus stelt de commissie van deskundigen een aantal sectoroverstijgende beoordelingspunten vast waarop alle lidstaten worden beoordeeld, alsmede aandachtspunten voor specifieke lidstaten. De beperking tot een aantal sectoroverstijgende onderwerpen is noodzakelijk om de *peer reviews* hanteerbaar te houden.

De eerste stap is de opstelling van een rapport over elke lidstaat door een commissie van deskundigen. De commissie zou verplicht moeten zijn consultaties te voeren met organisaties die over relevante informatie beschikken, zoals het Grondrechtenagentschap, organen en commissies van de Raad van Europa, maatschappelijke organisaties en autoriteiten in het betrokken land. Daarbij kan worden gedacht aan de vorming van periodiek te vernieuwen (kleine) commissies van gezaghebbende deskundigen met ervaring in de relevante sector van de juridische infrastructuur, bijvoorbeeld rechtspraak, openbaar ministerie, politie, gevangeniswezen of migratiebeleid. Van gezaghebbende professionele experts mag worden verwacht dat zij de situatie op haar merites beoordelen. Als onafhankelijke experts het rapport schrijven, komt de oordeelsvorming los te staan van eventuele gevolgen van een negatief oordeel. De Europese Commissie zou het secretariaat moeten voeren voor zo’n commissie van deskundigen.

59 R. Freedman, New mechanisms of the UN Human Rights Council, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 29/3, pp. 289-323.

Door maatschappelijke organisaties hierbij te betrekken kan worden bevorderd dat meer informatie beschikbaar komt en zorgen die in de samenleving leven, naar boven komen. Participatie van maatschappelijke organisaties zal er verder aan bijdragen dat de conclusies van de *peer review* op de politieke agenda van het betrokken land zullen blijven en dat versterkt de binnenlandse verantwoordingsplicht van regeringen. Zo kunnen netwerken van beroepsorganisaties in lidstaten een grote bijdrage leveren. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld horizontale netwerken van ombudsmannen, tussen professionele organisaties van rechters, tussen advocaten, belangengroeperingen, burgerinitiatieven en dergelijke. Openbaarheid van bestuurlijke processen en transparante belangenafweging creëren daarvoor de vereiste context. De EU zou financiële ondersteuning kunnen bieden aan dergelijke, non-gouvernementele organisaties die een evenknie in een andere lidstaat ondersteunen, wanneer deze laatste betrokken is bij het opstellen van een nationaal rapport over het functioneren van de rechtsstaat in het kader van een Europees mechanisme.

De tweede stap is bespreking van het rapport tussen vertegenwoordigers van de lidstaten op ambtelijk niveau (de eigenlijke *peer review*), die moet leiden tot operationele concept-conclusies. Deze discussies kunnen alle lidstaten aanmoedigen om ook de culturele en organisatorische voorwaarden voor rechtsstatelijk overheidsoptreden te verbeteren. Uitwisseling van expertise en ontmoetingen tussen functionarissen die in vergelijkbare functies in verschillende lidstaten werken, kan dat ondersteunen.

De derde stap is bespreking en vaststelling van de operationele conclusies in de Raad van de Europese Unie, in de vorm van Raadsconclusies. De uitkomsten van de *reviews* zouden moeten worden voorgelegd aan de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, die ook zal toezien op *follow-up*. De aanbevelingen die de Raad vaststelt (in de vorm van operationele Raadsconclusies), worden openbaar gemaakt. Dat biedt burgers en maatschappelijke organisaties de gelegenheid bij te dragen aan de implementatie van de aanbevelingen. De Europese Raad kan in zijn eerstvolgende vergadering van deze conclusies expliciet kennisnemen, wat een additionele stimulans kan opleveren om verbeteringsprocessen in gang te zetten.

De AIV ziet deze procedure als een bijdrage aan groter vertrouwen van de burgers in de werking van de EU. Parlementaire betrokkenheid, zowel in de lidstaten tot welke aanbevelingen worden gericht als in de EU, is vereist voor het democratisch fundament van inspanningen ter versterking van de werking van de rechtsstaat. De Raad van de Europese Unie moet aan het EP over de aanbevelingen en zijn conclusies rapporteren. In een later stadium kan de Commissie aan het EP rapporteren over de wijze waarop de aanbevelingen zijn opgevolgd. Het EP kan – met gebruikmaking van zijn bestaande bevoegdheden – het verloop van de *peer reviews* en de opvolging van de uitkomsten kritisch volgen.

V Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De EU zou voldoende middelen moeten hebben om het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten te waarborgen. De EU is immers van meet af aan bedoeld als een rechtsgemeenschap, gedragen door gedeelde waarden en gericht op gezamenlijke belangen. De rechtsstaat is een van die waarden. De eerste vraag van het kabinet betreft de aspecten van de rechtsstaat in de EU die de AIV met name van belang acht. De AIV onderscheidt twee perspectieven op de rechtsstaat: het perspectief van de burger en het perspectief van de samenwerking binnen de EU. De kern van het Europese burgerschap is dat burgers van een EU-lidstaat in andere lidstaten in hoofdzaak dezelfde rechten hebben als de burgers van die lidstaat, zodat burgers gebruik kunnen maken van de vier vrijheden van de EU: vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Deze vrijheden kunnen alleen worden gewaarborgd als het functioneren van de rechtsstaat in alle lidstaten op een hoog niveau staat. In andere lidstaten kunnen burgers worden geconfronteerd met beslissingen die hen raken, bijvoorbeeld over vergunningen of inzake strafrechtelijk optreden. Daarom is het van groot belang dat het vertrouwen van de burgers van de EU in de rechtsstatelijke kwaliteit van andere lidstaten wordt bevestigd en versterkt. Bovendien is de samenwerking tussen de lidstaten zeer intensief en deze hoge mate van vervlechting kan alleen functioneren indien de lidstaten goed functionerende rechtsstaten zijn. Ten slotte is het voor de geloofwaardigheid van het externe beleid van de Unie en de lidstaten – waarin bevordering van de rechtsstaat een centrale waarde is – eveneens van belang dat de lidstaten rechtsstaten zijn.

Het begrip rechtsstaat heeft vele dimensies, die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Al deze dimensies bepalen samen het begrip rechtsstaat. Voor de burgers van de lidstaten en voor de samenwerking binnen de EU zijn al deze dimensies in enigerlei mate van belang. Daarmee is het eerste deel van de eerste vraag van het kabinet beantwoord.

Het tweede deel van de eerste vraag is of de karakterisering van het concept rechtsstaat in het rapport van de Venetië Commissie relevante aanknopingspunten biedt. Naar het oordeel van de AIV bestaat er voldoende consensus over de standaarden voor het begrip rechtsstaat binnen de EU. De Raad van Europa heeft een vooraanstaande rol gespeeld bij de ontwikkeling van deze standaarden, in het bijzonder het EHRM en ook de Venetië Commissie. Deze standaarden hebben op uiteenlopende wijze institutioneel vorm gekregen in lidstaten van de EU, mede afhankelijk van hun geschiedenis en filosofische tradities. Een aanvullend mechanisme hoeft dus geen standaarden te ontwikkelen, maar moet tot inzichten leiden over de vraag of de rechtsstaat in de lidstaten sterk genoeg is om de rechten van Europese burgers inhoud te geven en de intensieve samenwerking binnen de Unie soepel te laten verlopen.

De tweede vraag van het kabinet betreft de wijze waarop het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten kan worden bevorderd en hoe tekortkomingen in lidstaten op dat vlak in EU-verband kunnen worden geadresseerd. De AIV doet daartoe drie aanbevelingen:

- maak beter gebruik van bestaande bevoegdheden, mechanismen en reeds beschikbare informatie;
- maak de rechtsstatelijke cultuur in de lidstaten bespreekbaar;
- breng een aanvullend initiatief tot stand voor onderzoek en bespreking van het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten.

Deze aanbevelingen worden uitgewerkt in antwoord op de vragen 3 tot en met 6.

Vraag 3 is of bestaande instrumenten voldoende handvatten bieden en of de bestaande mechanismen zouden kunnen worden aangevuld of versterkt. De AIV constateert in hoofdstuk III dat bestaande instrumenten handvatten bieden en doet de aanbeveling beter gebruik te maken van bestaande bevoegdheden, mechanismen en reeds beschikbare informatie.

Ten aanzien van de bestaande bevoegdheden is in hoofdstuk III betoogd dat de mogelijkheden van het Europees recht voor de bevordering van de rechtsstaat nog niet zijn uitgeput. De AIV ziet mogelijkheden om beter gebruik te maken van inbreukprocedures voor de bevordering van het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten. De Europese Commissie zou dit instrument actiever en strategischer kunnen inzetten. Aangezien het goed functioneren van de rechtsstaat essentieel is om de rechten van burgers van alle lidstaten te waarborgen en de samenwerking binnen de Unie soepel te laten verlopen, impliceert het beginsel van Unietrouw dat de lidstaten de plicht hebben de rechtsstaat goed te laten functioneren in hun eigen territorium en dat lidstaten een andere lidstaat mogen aanspreken, indien het vermoeden bestaat dat de rechtsstaat in die andere lidstaat onvoldoende functioneert. Ook de plicht tot het bieden van effectieve rechtsbescherming – een essentieel aspect van de rechtsstaat – zou waar nodig via inbreukprocedures door de Commissie kunnen worden afgedwongen. Waar het gaat om de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht of om de interne markt, is het – indien overeenstemming bestaat over de wenselijkheid daarvan – niet uitgesloten dat op grond van artikel 352 VWEU aanvullende regels of procedures worden gesteld om te bevorderen dat rechtsstatelijke normen in acht worden genomen.

Ten aanzien van het gebruik van beschikbare informatie merkt de AIV in hoofdstuk III op dat diverse instellingen en organen over relevante informatie beschikken, maar dat deze niet altijd bekend is bij de instellingen of organen die de rechtsstaat bevorderen. Er zou meer overdracht van informatie moeten worden georganiseerd, bijvoorbeeld door terugkoppeling te organiseren vanuit rechtspraak en andere toezichtmechanismen naar politieke gremia. De AIV adviseert er bij de Commissie op aan te dringen informatie en bevindingen die voortkomen uit evaluaties die worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Directoraten-Generaal Binnenlandse Zaken en Justitie te bundelen, zodat deze een basis kunnen bieden voor een intensiever en strategischer gebruik van de inbreukprocedure.

Het goed functioneren van de rechtsstaat is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf. In een democratische rechtsstaat bestaan mechanismen die eventuele tekorten in het functioneren van de rechtsstaat behoren te corrigeren. Daarbij kan een rol zijn weggelegd voor rechterlijke toetsing, voor parlementen, of voor de media en non-gouvernementele organisaties, die de bevolking kunnen mobiliseren. Dat neemt niet weg dat – zoals hierboven is aangegeven – alle EU-burgers en lidstaten belang hebben bij het goed functioneren van de rechtsstaat in andere lidstaten.

Het is van belang de rechtsstatelijke cultuur in de lidstaten bespreekbaar te maken. In hoofdstuk II is opgemerkt dat het van belang is de rechtsstaat niet slechts op te vatten als een formele structuur; ook culturele elementen spelen een belangrijke rol. Het moet voor autoriteiten vanzelfsprekend zijn dat zij handelen in de geest van de rechtsstaat. Deze cultuur moet burgers inspireren om de rechtsstaat te bewaken. Rechtsgangen, klachtprocedures en andere vormen van toezicht zijn niet voldoende. Beslissend is de cultuur van werken bij overheidsinstanties en functionarissen die in de rechtsstaat

een sleutelrol vervullen. Versterking van rechtsstatelijkheid hangt dus ook af van alertheid, respect voor rechterlijke onafhankelijkheid en constitutioneel besef. Politici en leidinggevende personen, zoals hoge rechters en politiechefs, moeten het goede voorbeeld geven. De AIV adviseert de rechtsstatelijke cultuur in lidstaten bespreekbaar te maken. Daarvoor ontbreekt echter momenteel een geschikt forum.

Vraag 4 betreft de wenselijkheid van een aanvullend initiatief. Aangezien er geen forum is waarin informatie uit diverse sectoren bijeenkomt, dat op alle dimensies van de rechtsstaat kan toezien, inclusief de rechtsstatelijke cultuur in lidstaten, adviseert de AIV daarvoor een nieuw forum in te richten. Hoe dat initiatief er uit kan zien is geschetst in hoofdstuk IV. Dit is ook het antwoord op vraag 5 (hoe bestaande structuren kunnen worden ingezet) en vraag 6 (welke instituties een rol kunnen krijgen).

De AIV adviseert te streven naar de totstandkoming van conclusies van de Raad van de Europese Unie, waarin wordt afgesproken op Europees niveau periodieke *peer reviews* te houden over het functioneren van de rechtsstaat in alle lidstaten op basis van rapporten over landen, opgesteld door een commissie van onafhankelijke deskundigen.

In hoofdstuk IV zijn de contouren geschetst van een dergelijk aanvullend initiatief voor de bevordering van de rechtsstaat in de lidstaten van de EU. Dit zou een eerste noodzakelijke stap zijn om bespreking van het functioneren van de rechtsstaat binnen de lidstaten van de EU mogelijk te maken. Het sectoroverstijgende en periodieke karakter onderscheidt de EU-procedure van andere mechanismen die zien op het functioneren van de rechtsstaat.

De laatste vraag betrof de rol die Nederland (alleen en/of in samenwerking met EU partners) kan spelen bij de bevordering van rechtsstatelijkheid in de EU. In de eerste plaats zou Nederland bij andere lidstaten wederom steun kunnen zoeken voor een actieve en strategische inzet van inbreukprocedures door de Europese Commissie voor de bevordering van de rechtsstaat. Ook zou Nederland kunnen onderzoeken of onder lidstaten steun bestaat voor de invoering van een aanvullend initiatief langs de lijnen zoals die hierboven zijn geschetst. Ook al zal de instelling van inbreukprocedures en het houden van *peer reviews* op weerstand stuiten, belangrijker is te voorkomen dat de EU zélf op weerstand stuit door falen van de rechtsstaat in één of meer lidstaten. Het kabinet zou dus moeten blijven beklemtonen dat het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van groot belang is voor het vertrouwen onder de burgers van de EU en het fundament is voor de intensieve samenwerking tussen de lidstaten. Ook het beginsel van Unietrouw en de plicht tot het bieden van effectieve rechtsbescherming zijn argumenten voor *peer review* van het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten.

Nederland kan verder een rol spelen door het goede voorbeeld te geven, dat wil zeggen door zelf open te staan voor kritiek en opvolging te geven aan aanbevelingen. In elke lidstaat bestaan mogelijkheden om de rechtsstaat verder te versterken. Verder kan Nederland technische ondersteuning financieren, zoals die door de Venetië Commissie wordt gegeven, maar ook door anderen. Ten slotte zou Nederland bij de toetsing van nieuwe Europese regelgeving aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit ook in beschouwing moeten nemen welke invloed nieuwe regelgeving kan hebben op het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten van de Unie. Dat is essentieel voor de burgers, hier en elders.

In zijn *State of the Union* toespraak in 2012 zei de voorzitter van de Europese Commissie, Barroso, dat de EU een bredere waaier van instrumenten nodig heeft, die de EU meer keuze geeft dan alleen die tussen de *soft power* van politieke overreding en de 'nucleaire optie' van artikel 7 VEU. De AIV heeft in dit advies aangegeven hoe de kloof tussen *soft power* en de 'nucleaire optie' kan worden overbrugd. Met de instelling van *peer review* wordt een sectoroverstijgend forum gecreëerd waar vragen over het functioneren van de rechtsstaat en de rechtsstatelijke cultuur in de lidstaten kunnen worden besproken. Door op hoog politiek niveau zichtbaar conclusies vast te stellen, neemt de druk op lidstaten toe. Daar waar nodig, kan de EU intensiever gebruikmaken van bestaande mogelijkheden om gepaste maatregelen te nemen, zonder een beroep te moeten doen op artikel 7 VEU.

Adviesaanvraag

Aan de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken

Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum: 19 april 2013

Betreft: AIV-adviesaanvraag Rechtsstatelijkheid in de Europese Unie

De EU-verdragen onderstrepen het belang van de eerbiediging van de mensenrechten, vrijheid, gelijkheid, democratie, menselijke waardigheid en de rechtsstaat als de waarden waarop de Unie berust. Deze waarden zijn voor het goed functioneren van de samenwerking in EU-verband van wezenlijk belang, zowel voor de burger, het bedrijfsleven als voor de lidstaten. Een goed functionerende rechtsstaat is een onmisbaar element van de rechtsgemeenschap die de Unie is. De verwezenlijking van de doelstellingen van beleidsterreinen als de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de interne markt en de EMU stoelt in belangrijke mate op vertrouwen tussen de lidstaten: zowel bijvoorbeeld voor de onderlinge erkenning van rechterlijke uitspraken als het doen van investeringen in een andere lidstaat. Het is essentieel dat rechten en verplichtingen kunnen worden afgedwongen in een effectief justitieel stelsel dat voorziet in een onafhankelijke rechterlijke macht.

De afgelopen jaren zijn verschillende studies gedaan naar wat onder het begrip rechtsstaat valt en op welke manieren binnen en buiten de EU monitoring op dit terrein plaatsvindt. Zo heeft de Venetiëcommissie van de Raad van Europa in april 2011 een specifieke studie gepubliceerd over de aspecten van het begrip rechtsstaat. Door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) zijn studies uitgevoerd naar monitoring op zowel JBZ-terrein als daarbuiten. Uit deze studies blijkt dat er in de praktijk verschillende definities en karakteriseringen van rechtsstaat in omloop zijn, zodat de beleidsdiscussies over dit onderwerp vaak wat diffuus blijven. Voor wat betreft de monitoring blijkt dat er verscheidene modaliteiten worden gebruikt ten aanzien van (deel) aspecten van de rechtsstatelijkheid.

Binnen de EU worden verschillende rechtsstatelijke eisen gesteld en bestaan er verschillende soorten ‘monitoring’. Zo worden bij de toetreding aan kandidaat-lidstaten vele eisen gesteld aan de rechterlijke macht en de bescherming van de fundamentele rechten (Hoofdstuk 23 van het acquis), inclusief op het terrein van de effectieve bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad. Na toetreding heeft de Commissie de mogelijkheid om inbreukprocedures te starten indien het EU-acquis, waaronder ook het EU Handvest voor de Grondrechten, geschonden wordt. Daarnaast is het mogelijk om een lidstaat bij voortdurende ernstige schending van de waarden van de Unie, waaronder de democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten, bijvoorbeeld het stemrecht te ontzeggen (artikel 7 EU). Echter, dit is een politiek en juridisch zeer zwaar instrument, dat nog nooit is toegepast. De monitoringsinstrumenten

gelieerd aan de Raad van Europa (inclusief het EVRM) kennen een vergelijkbare tekortkoming daar de zwaarste sanctie royement uit de organisatie is (artikel 8 Statuut RvE) en deze evenmin in de praktijk wordt opgelegd. Deze instrumenten lijken daarom niet een geheel sluitend en effectief systeem te bieden voor het adresseren van de uitdagingen op het terrein van de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten in Europa. Wat op dit moment ontbreekt, is een mechanisme om in een vroegtijdig stadium en op structurele wijze aandacht te besteden aan de staat van de rechtsstaat in alle lidstaten. Monitoring van de naleving van de fundamentele waarden van de Unie is vooralsnog niet voorzien binnen het EU-kader.

Bij een aantal recente ontwikkelingen is gebleken dat tekortkomingen in de rechtsstaat gevolgen kunnen hebben voor de EU-burgers, de lidstaten en de EU in haar geheel op belangrijke gebieden zoals de Schengenruimte en de Eurozone; deze ervaringen wijzen op het belang van een stabiele rechtsstaat voor een effectief functionerende EU en voor het onderling vertrouwen tussen de lidstaten en het vertrouwen van de burger in de EU.

Binnen en buiten de EU zijn ontwikkelingen gaande die bij zouden kunnen dragen aan de bevordering van de rechtsstatelijkheid en het adresseren van mogelijke tekortkomingen. Zo heeft Barroso in zijn ‘State of the Union’ aangegeven dat een EU-mechanisme op dit terrein noodzakelijk is en heeft de Commissie recentelijk het initiatief genomen om enkele aspecten van rechtsstatelijkheid, de effectiviteit en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, in kaart te brengen in het kader van het Europees Semester, het zgn. Justice Scoreboard. In een gezamenlijke brief aan de Voorzitter van de Europese Commissie hebben bovendien de Ministers van Buitenlandse Zaken van Duitsland, Denemarken, Finland en Nederland op 6 maart jl. de Commissie opgeroepen om een mechanisme te ontwikkelen om de rechtsstaat en de fundamentele waarden binnen de EU effectief te waarborgen en versterken. Ook het EU Grondrechtenagentschap, dat als mandaat en werkprogramma heeft EU instellingen en lidstaten ‘bijstand en expertise’ te bieden op het gebied van de grondrechten is sinds enkele jaren actief en publiceert vaak relevante rapporten. Daarnaast wordt binnen de Raad van Europa op dit moment bekeken hoe resultaten van monitoringmechanismen directer hanteerbaar en toepasbaar kunnen worden gemaakt en daarmee versterkt kunnen worden.

De vraag is of en hoe de bevordering van de rechtsstaat binnen de EU nader kan/moet worden vormgegeven en of met bovenstaande en andere initiatieven en mogelijkheden alle relevante uitdagingen voor rechtsstatelijkheid in de EU tijdig en op structurele wijze kunnen worden geadresseerd, hoe hierop eventueel kan worden voortgebouwd bij de handhaving en bevordering van de rechtsstaat binnen de EU, en welke rol NL kan spelen in de verwezenlijking hiervan. Is het bijvoorbeeld nuttig om, met inachtneming van de soevereiniteit van de lidstaten, een instrument tussen de lidstaten te ontwikkelen waarmee meer inzicht kan worden verkregen in het functioneren van de respectievelijke rechtsstaten teneinde het onderlinge begrip en vertrouwen te vergroten, mogelijke tekortkomingen te adresseren en (politieke) problemen te voorkomen? Welke monitoringmethode zou hiervoor het beste werken?

Vragen die het kabinet aan de AIV wil voorleggen:

1. Welke aspecten van rechtsstatelijkheid zijn naar de mening van de AIV met name van belang in de EU, gezien het specifieke karakter van de EU-samenwerking? Biedt de karakterisering van dit concept in het recente rapport van de Venetiëcommissie hiervoor relevante aanknopingspunten? Zijn er aspecten die ontbreken of die voor de EU van minder belang zouden zijn?

2. Op welke wijze kan/moet het goed functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten naar de mening van de AIV binnen de EU worden bevorderd en hoe kunnen tekortkomingen in lidstaten op dat vlak in EU-verband worden geadresseerd?

3. Bieden reeds bestaande instrumenten binnen en buiten de EU op dit terrein voldoende handvatten dit te doen? Zo nee, zouden deze bestaande mechanismen kunnen worden aangevuld/versterkt om dit doel te bereiken?

4. Is er (daarnaast) behoefte aan ontwikkeling van (een) aanvullend(e) mechanisme(n) (binnen de EU), en zo ja, hoe zou(den) dit (deze) eruit kunnen zien?

5. Hoe zouden bij de inrichting hiervan, teneinde dubbelingen te voorkomen en synergie te bevorderen, (de resultaten van) bestaande structuren, zoals EU-instellingen (zoals de Commissie), EU-agentschappen (zoals het EU-grondrechtenagentschap) en de Raad van Europa het best kunnen worden betrokken en ingezet?

6. Welke institutie(s) zou(den) in een aanvullend instrument een (uitvoerende) rol kunnen krijgen? (Raad, Commissie, andere/nieuwe?)

7. Welke rol kan NL (alleen en/of in samenwerking met EU partners) spelen bij de bevordering van rechtsstatelijkheid in de EU in het algemeen en ten aanzien van de bevordering van bestaande structuren en/of de ontwikkeling van (een) aanvullend(e) mechanisme(n) in het bijzonder?

Ik zie uw advies met veel belangstelling tegemoet.

Frans Timmermans

Minister van Buitenlandse Zaken

Lijst met gebruikte afkortingen

ACS-landen	Landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CARIFORUM	Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific states
CEI	Commissie Europese Integratie
CEPEJ	European Commission for the Efficiency of Justice
CMR	Commissie Mensenrechten
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschappen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FRALEX	Fundamental Rights Agency Network of Legal Experts
FROM	Representative on Freedom of the Media
FRONTEX	European border management agency
GENVAL	Working Party on General Matters including Evaluations
GRECO	Groep van Staten tegen Corruptie
HCNM	Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PA	Parlementaire Assemblee
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*

41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*

81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief ‘Respect en recht voor ieder mens’, *september 2013*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*